

textos para discussão

127 | Outubro de 2018

Reforma previdenciária em 2019: elementos para uma tomada de decisão

**Fabio Giambiagi
Felipe Pinto
Leandro Rothmuller**

Presidente do BNDES
Dyogo Henrique de Oliveira

Diretoria de Transformação Estratégica e Digital
Ricardo Ramos

Área de Planejamento Estratégico
Mauricio dos Santos Neves

textos para discussão

127 | Outubro de 2018

**Reforma previdenciária
em 2019: elementos para
uma tomada de decisão**

**Fabio Giambiagi
Felipe Pinto
Leandro Rothmuller**

Resumo

Este artigo discute os possíveis contornos de uma reforma da previdência social a ser discutida e aprovada em 2019. Mostra-se que, na ausência de uma reforma, será praticamente impossível respeitar o teto do gasto público até o ano de 2026, último ano de vigência antes de sua possível revisão. Isso posto, discutem-se três possíveis reformas: a proposta de emenda constitucional (PEC) apresentada em 2016, com simples adaptações temporais; a proposta do substitutivo do relator da PEC; e uma proposta dos autores, mais dura, que envolve uma idade mínima maior e um menor tempo de transição. Mostra-se que, caso aprovada, uma reforma consistente possibilitaria respeitar o teto do gasto, criando as condições para a continuidade do crescimento, em um contexto de melhora fiscal contínua e gradual ao longo dos próximos anos.

Abstract

This article lays out possible implications of a social security reform to be discussed and approved in 2019. In the absence of a social security reform, the authors conclude it will be virtually impossible to respect the constitutional limit on public spending by 2026, last year of validity before possible revision. Accordingly, three possible reforms are contemplated: proposed constitutional amendment (PEC) presented in 2016, with simple temporal adjustments; a surrogate proposal by the PEC's rapporteur; and the authors' stricter proposal, which involves a higher minimum retirement age and a shorter grandfather clause. The results show that the authors' stricter proposal, if approved, could ensure compliance with the spending cap, creating conditions for sustained growth in a context of continuous and gradual fiscal adjustment over the next few years.

Sumário

1. Introdução	9
2. O diagnóstico	10
3. A reforma previdenciária debatida em 2017	16
4. Uma proposta de reforma para 2019	21
5. O modelo utilizado	31
6. Resultados das simulações	34
7. Conclusões	45
Referências	47

Fabio Giambiagi é chefe do Departamento de Pesquisas Econômicas do BNDES. Felipe Pinto é economista da Parcitas Investimentos. Leandro Rothmuller é economista-chefe do Banco Bocom BBM. Os autores agradecem os comentários de Otávio Sidone, Paulo Tafner e Ricardo de Menezes Barboza a uma versão preliminar do artigo e das suas simulações. Agradecem também o apoio de Paulo Santos na modelagem adotada. Os autores são os únicos responsáveis pelo conteúdo e pelos números finais apresentados no texto.

Texto original referente a julho de 2018, mas publicado em outubro deste ano devido ao período eleitoral.

1. Introdução

Quem lida com a temática previdenciária no campo da teoria econômica e começa a desenvolver o assunto em artigos acadêmicos aprende rapidamente, pela vinculação do tema ao dia a dia da maioria das pessoas – dado que todos são ou aspiram a ser aposentados algum dia –, que o espaço técnico para tratar do tema é limitado, uma vez que as decisões tomadas nesse campo são muito influenciadas por determinantes políticos e sociais.

Com a reforma previdenciária proposta pelo governo brasileiro no fim de 2016 e discutida pelo Congresso Nacional ao longo de 2017, não foi diferente. Depois de ela ter sido apresentada com uma forte fundamentação técnica, o contexto político do país levou à adoção de uma série de modificações que mitigaram parte de seus efeitos fiscais, gerando um impacto potencial inferior ao inicialmente esperado, caso a proposta em discussão tivesse sido de fato aprovada pelo Congresso Nacional. Além disso, injunções políticas levaram o Executivo a deixar a proposta de lado, formalmente, em 2018.

O presente texto se insere nesse contexto. A perspectiva de continuidade de crescimento da despesa real do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em um ambiente de gasto total restrito, pela vigência da regra do teto constitucional aprovado em 2016, deverá pressionar fortemente a redução das demais despesas, dificultando a implantação de políticas públicas essenciais.

Ao mesmo tempo, é evidente que a criação das condições para a aprovação de uma reforma previdenciária em 2019 dista de ser trivial. O propósito deste texto, enunciado no seu próprio título, é então o de oferecer subsídios para essa discussão, ficando a cargo das futuras autoridades a decisão acerca dos caminhos mais adequados a serem trilhados a partir de janeiro de 2019, uma vez empossado o novo governo.

A necessidade de adaptar as regras de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais no Brasil à dinâmica associada ao envelhecimento gradativo da população tem sido colocada há muitos anos no debate brasileiro.¹ Este artigo corresponde a uma atualização do esforço de diagnóstico e proposição feito por diversos pesquisadores durante anos.

O texto está dividido em sete seções, incluindo esta introdução. A segunda seção faz um diagnóstico do que leva à necessidade de promover ajustes no sistema de

¹ Para uma extensa avaliação das transformações demográficas, ver a excelente coletânea organizada por Camarano (2004). Para uma descrição das origens históricas do sistema previdenciário brasileiro, ver Francisco (2009). Para um debate sobre a necessidade de reformar o sistema, feito há mais de dez anos e que, por sua vez, se alimentou de diversos artigos produzidos ao longo dos anos anteriores, ver o livro organizado por Tafner e Giambiagi (2007). Para os primórdios desse debate, ainda nos anos 1980, ver Oliveira e Beltrão (1989).

concessão de benefícios. A terceira seção descreve as principais características da reforma previdenciária proposta no substitutivo aprovado em abril de 2017 e depois ligeiramente modificado em negociação posterior, que corresponde formalmente ao “estado da arte” da discussão legislativa sobre o tema. A quarta seção apresenta quais deveriam ser as linhas principais de uma possível reforma complementar das condições de aposentadoria a ser proposta por parte do novo governo, em 2019. A quinta seção desenvolve e explica o modelo de projeção adotado. A sexta seção expõe o resultado das simulações resultantes do modelo, e a sétima, por sua vez, inclui as principais conclusões do artigo.

2. O diagnóstico

O debate brasileiro sobre o tema da previdência social tem se intensificado nos últimos vinte anos, em função da combinação de dois fenômenos interligados. O primeiro foi o aumento da despesa previdenciária ao longo do tempo.² E o segundo, a intensificação do processo de envelhecimento demográfico da população, por sua vez uma das causas – mas longe de ser a única – do primeiro fenômeno.

A discussão sobre previdência no Brasil está estritamente imbricada com o processo exposto no Gráfico 1, o qual mostra que o gasto primário do Governo Central, excluindo transferências a estados e municípios, passou de 11,1% do produto interno bruto (PIB) em 1991 – primeiro ano para o qual foram geradas estatísticas no formato atual das contas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – para 20% do PIB em 2016. É essa a variável que, excetuados alguns detalhes menores, corresponde à dimensão do gasto público objeto do teto aprovado em 2016. A cada governo, o presidente da República entregava o país a seu sucessor com um peso do gasto público no PIB maior do que o recebido das mãos do seu antecessor: essa despesa – de pouco mais de 11% do PIB em 1991 – já foi de 14% do PIB em 1994, último ano dos governos Collor e Itamar Franco; escalou para 15,9% do PIB no fim da gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 2002; alcançou 17% do PIB em 2010, quando Lula concluiu seu segundo mandato; chegou a 19,3% do PIB em 2015, no último ano completo de Dilma Rousseff como presidente; e aos citados 20% do PIB em 2016.³ Em 2017, já

² Para um relato sobre o aumento da despesa previdenciária, ver Giambiagi e Afonso (2015). Para uma discussão dos efeitos da despesa previdenciária sobre a taxa de juros, ver Ogundairo e Rodrigues (2016).

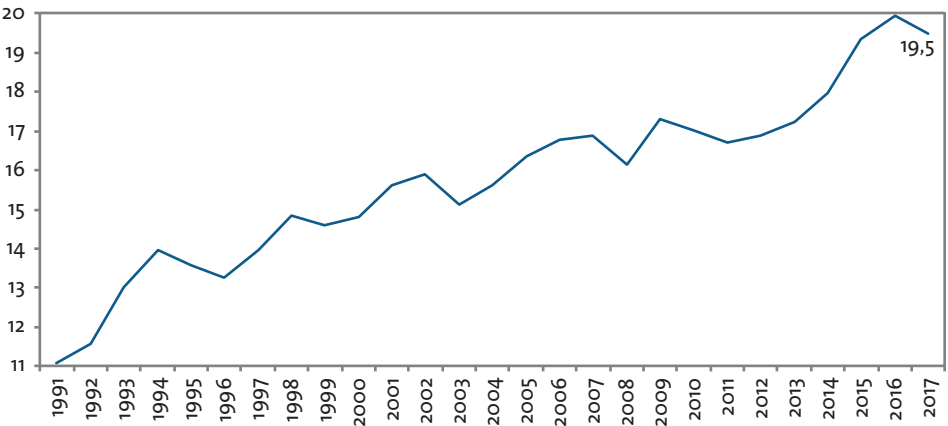
³ Nos 25 anos do período, o coeficiente gasto/PIB só cedeu temporariamente em casos específicos, por razões pontuais: revisão da metodologia e aumento nominal da série histórica do PIB desde meados da década de 1990 (1995), situações de ajuste fiscal (1999, 2003 e 2011), anos de forte crescimento do PIB (2008 e 2010) ou eventos anômalos, como em 1996, quando o deflator do PIB teve uma variação da ordem de 300 pontos básicos maior que a do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio do ano. No restante do período, a tendência da variável foi inequivocamente crescente, o que foi justamente a razão da adoção da regra do teto do gasto público proposta pelo governo e aprovada pelo Congresso no fim de 2016.

sob a vigência da regra do teto do gasto público, houve uma pequena queda, para 19,5% do PIB.

Na raiz desse processo está a trajetória da despesa do INSS como proporção do PIB, que aparece retratada no Gráfico 2.⁴ Nota-se que, entre 1988 e 2017, a despesa com benefícios do INSS passou de 2,5% para 8,5% do PIB.⁵ Entre as razões para essa dinâmica se encontram três causas principais. A primeira foi o baixo crescimento da economia. A expansão do PIB nos 26 anos entre 1991 e 2017 foi de parques 2,5% a.a. É válido concluir que, se a economia tivesse crescido mais, as tendências apontadas pelos gráficos 1 e 2 poderiam não ter sido tão acentuadas.⁶

A segunda causa foi o notável crescimento real do salário mínimo, acumulado em mais de 150% desde o começo da estabilização em 1994 e que afeta dois de cada três benefícios. Como se nota na Tabela 1, a soma das despesas previdenciárias e assistenciais no valor de um salário mínimo passou de 1,4% do PIB em 1997 para 4,2% do PIB – o triplo! – em 2017.

Gráfico 1. Gasto primário Governo Central excluindo transferências a estados e municípios (% do PIB)



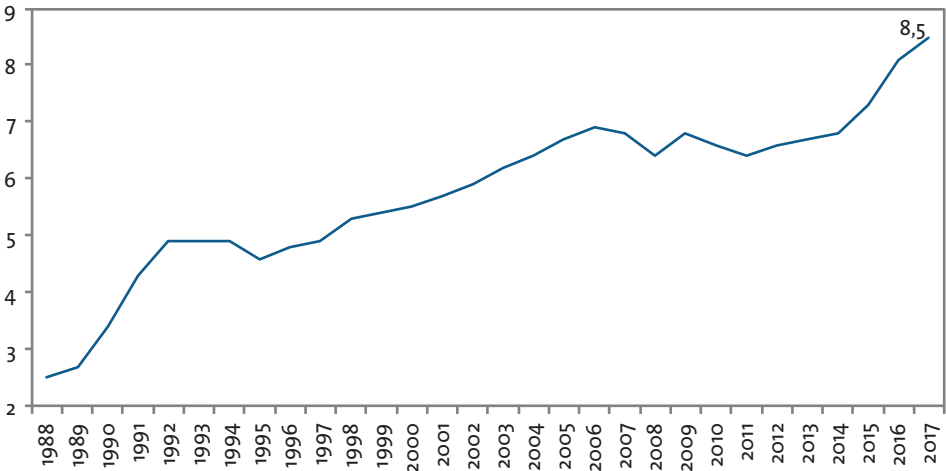
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Secretaria de Política Econômica (SPE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Até 1996, informações obtidas pessoalmente pelos autores, na época, com a SPE. A partir de 1997, séries históricas da despesa primária disponíveis no *site* do Tesouro.

⁴ O gráfico retroage até 1988 pelo fato de que para essa variável existem dados referentes aos anos 1980 e porque o ano de 1988 foi chave para a questão previdenciária, devido à aprovação da nova Constituição, com impacto importante sobre essas despesas.

⁵ Sobre o regime próprio dos servidores públicos, ver Caetano (2016).

⁶ O reconhecimento de que o baixo crescimento foi uma das razões para o aumento da relação gasto do INSS/PIB não deve levar à conclusão de que basta crescer mais para o problema ser resolvido. Primeiro porque, por fatores demográficos, haverá um crescimento da população idosa que se acentuará nos próximos anos. Segundo porque, dada a baixa taxa de investimento, que afeta a dinâmica do PIB potencial, é pouco realista imaginar um crescimento médio do PIB muito superior a 3% a.a. nos próximos quatro a cinco anos. E terceiro porque, depois da aprovação da regra do teto do gasto, o desafio deixou de ser apenas evitar um aumento da relação gasto do INSS/PIB e se tornou evitar que o crescimento do numerador da fração comprima o valor das demais despesas, dada a limitação para a evolução do gasto total.

Gráfico 2. Despesa do INSS (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério da Previdência Social e da Secretaria do Tesouro Nacional. Até 1996, informações obtidas pessoalmente pelos autores, na época, com fontes diversas do Ministério de Previdência Social. A partir de 1997, séries históricas da despesa primária disponíveis no *site* do Tesouro.

Tabela 1. INSS: Despesa com benefícios de um salário mínimo (% do PIB)

Ano	Rurais	Urbanos	Loas/RMVs	Total
1997	0,67	0,48	0,25	1,40
1998	0,82	0,62	0,28	1,72
1999	0,93	0,70	0,27	1,90
2000	0,96	0,71	0,30	1,97
2001	1,06	0,79	0,33	2,18
2002	1,11	0,81	0,34	2,26
2003	1,15	0,84	0,36	2,35
2004	1,20	0,80	0,38	2,38
2005	1,26	0,86	0,43	2,55
2006	1,36	1,00	0,48	2,84
2007	1,36	1,04	0,52	2,92
2008	1,33	1,04	0,52	2,89
2009	1,44	1,15	0,57	3,16
2010	1,41	1,14	0,58	3,13
2011	1,37	1,11	0,58	3,06
2012	1,46	1,22	0,61	3,29
2013	1,47	1,28	0,64	3,39
2014	1,49	1,31	0,67	3,47
2015	1,59	1,41	0,71	3,71
2016	1,71	1,55	0,78	4,05
2017	1,77	1,63	0,82	4,22

Fonte: Elaboração própria. Para Loas/RMVs, dados da STN; para séries históricas da despesa primária, dados no *site* do Tesouro; para as aposentadorias, cálculos próprios.

Nota: Loas = Lei Orgânica da Assistência Social; e RMV = rendas mensais vitalícias.

A terceira razão para esse forte crescimento do gasto com benefícios do INSS foi a generosidade das regras de concessão de aposentadorias e pensões no Brasil.⁷ Elas estão ligadas, por sua vez, fundamentalmente, a quatro causas:

- o Brasil é um dos 13 países do mundo que até 2017 não estabeleciam uma idade mínima para a aposentadoria;⁸
- o benefício inferior em cinco anos, em favor das mulheres, da exigência para a aposentadoria, o que, somado a uma aposentadoria por tempo de contribuição *per se* com requisitos inferiores aos de outros países, permite muitas aposentadorias femininas em torno dos cinquenta anos;
- a regra de concessão dos benefícios rurais, também de cinco anos a menos em relação a quem se aposenta no meio urbano; e
- a integralidade do benefício da pensão para o cônjuge herdeiro.⁹

Tais dispositivos forjaram um sistema caracterizado pelos seguintes elementos:

- um contingente expressivo de aposentados muito jovens em relação aos padrões mundiais e com uma longevidade acentuada ainda por diante ao passar a receber o benefício;
- um crescimento exponencial das aposentadorias femininas por tempo de contribuição, que passaram de cerca de 300 mil benefícios no ano de 1994 para um número estimado pelos autores para 2018, mantida a velocidade de crescimento do total, de aproximadamente dois milhões de benefícios (ver Gráfico 3);¹⁰ e
- uma despesa com pensões que torna o país, claramente, um *outlier* em comparações internacionais sobre despesa previdenciária.¹¹

⁷ Há outras três razões, não tão importantes quanto as anteriores, mas que também merecem ser citadas como causas que contribuíram para a dinâmica das despesas do INSS: (i) a formalização da economia: pela antiga Pesquisa Mensal do Emprego (PME), do IBGE, a participação da população com carteira de trabalho no total das pessoas ocupadas passou de 44% para 55% entre 2003 e 2014; (ii) as mudanças demográficas: o aumento médio do contingente populacional com 60 anos ou mais de idade se elevou de 2,8% ao ano (a.a.) nos vinte anos de 1980 a 2000 para uma expectativa de 3,7% a.a. nos vinte anos posteriores, entre 2000 e 2020; e (iii) o crescimento real dos salários dos empregados com carteira, de 1,6% a.a. entre 2003 e 2014 também pela PME e que fez com que os benefícios concedidos fossem em média de um valor real maior que o dos benefícios cessados.

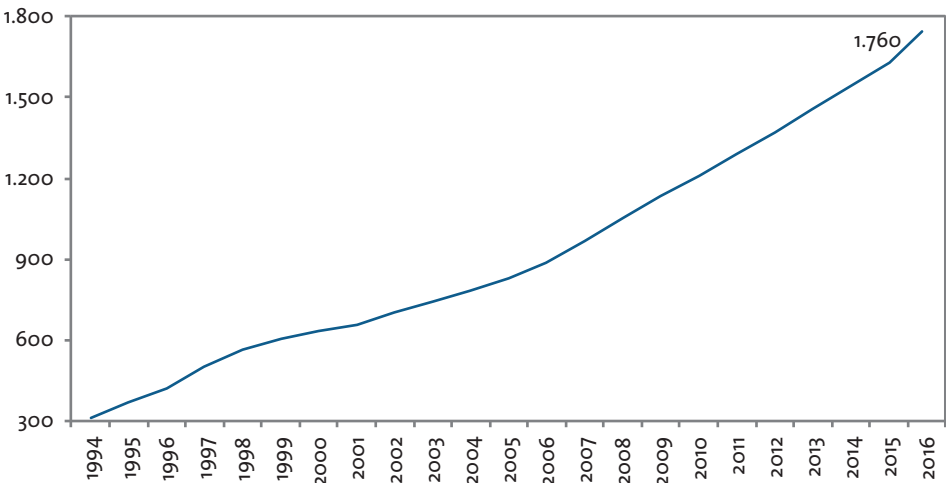
⁸ A lista, além do Brasil, inclui Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egito, Equador, Hungria, Iêmen, Irã, Iraque, Luxemburgo, Sérvia e Síria. O fato de que, desses, em torno de dois terços sejam países cuja riqueza principal é o petróleo dá uma ideia da singularidade do caso brasileiro.

⁹ É realmente difícil defender a integralidade do benefício da pensão em um país com os problemas fiscais do Brasil, quando em muitos outros países esse percentual é significativamente inferior a 100%. Para efeitos comparativos, registre-se que o percentual da pensão em relação ao benefício original é de 38% a 68% na África do Sul, de 25% a 55% na Alemanha, de 50% na Arábia Saudita, de 38% a 60% no Canadá, de 40% a 60% na Coreia do Sul, de 54% na França, de 50% a 60% na Itália, de 50% a 78% no Japão, de 40% a 90% no México e de 50% a 75% na Turquia. Ver Nery (2016) com dados elaborados a partir do Social Security Throughout da Social Security Administration (SSA), dos Estados Unidos.

¹⁰ Na década atual, a expansão do número de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição para as mulheres continuou a se dar a uma média física anual de 6,5% a.a. Não é preciso ser especialista em atuária para perceber as inconsistências de médio e longo prazo que isso tende a gerar.

¹¹ Para uma avaliação do caso brasileiro em perspectiva comparada, ver Rocha e Caetano (2008).

Gráfico 3. Estoque aposentadorias femininas urbanas por tempo de contribuição: INSS (milhares)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *Anuário Estatístico da Previdência Social* (vários anos), disponível no *site* da Previdência.

No caso dos benefícios rurais, embora seu crescimento físico tenha arrefecido nas últimas duas décadas, como mostra a Tabela 2, seu valor foi afetado pelo crescimento real do salário mínimo, que indexa a maioria desses benefícios.¹²

A esses fatores soma-se o fluxo crescente de benefícios por prestação continuada (BPC), no caso brasileiro relacionado com a concessão de pagamentos mensais de um salário mínimo por conta da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) a inválidos e idosos no meio urbano e das rendas mensais vitalícias (RMV) no meio rural.¹³

Por último, cabe lembrar que tudo isso é acentuado pela tendência universal – com exceção de situações extremas, como guerras civis – ao envelhecimento da população.¹⁴ No Brasil, como se pode ver na Tabela 3, o grupo etário com 60 anos ou mais de idade passará de ter representado 10% da população em 2010 para quase 30% do total em 2050.

¹² A dinâmica do crescimento físico exposta na Tabela 2 esteve ligada à Constituição de 1988, regulamentada em 1991 e que dobrou o piso previdenciário rural, de meio para um salário mínimo. Com isso, muitos idosos que não se interessavam pelo benefício, dado seu baixo valor, acorreram aos postos do INSS já em idade avançada, de modo que, entre 1991 e 1994, o contingente de aposentados rurais por idade aumentou nada menos que 100%. Como a variável foi afetada pelo ingresso de indivíduos muito idosos, houve nos anos posteriores um número elevado de desligamentos associados a óbitos, em proporção muito maior que a que se teria se não tivesse ocorrido essa descontinuidade no começo da década de 1990.

¹³ As RMVs são mencionadas aqui porque compõem parte do estoque do contingente de benefícios assistenciais. Cabe frisar, porém, que tal benefício foi extinto, não existindo novas concessões há muitos anos. Na prática, na composição total elas têm sido substituídas pelo peso maior dos benefícios da Loas à medida que os anos passam.

¹⁴ Para uma descrição dessas tendências na região do mundo em que o Brasil está inserido (América Latina), ver Acosta-Ormaechea, Espinosa-Vega e Wachs (2017). Para os desafios generalizados acarretados por essas tendências demográficas, ver OECD (2000).

Tabela 2. INSS: Taxa de variação do número de benefícios rurais ativos (% a.a.)

Período	Crescimento médio anual
1980-1990	6,12
1990-2000	4,97
2000-2010	1,77
2010-2015	2,25
2016	1,20

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Anuário Estatístico da Previdência Social* (vários anos), disponível no *site* da Previdência.

As tendências explicadas nesta seção já estavam presentes no Brasil há muito tempo.¹⁵ Elas se tornaram muito mais graves, porém, no contexto da crise econômica dos últimos anos, que limitou severamente as possibilidades de financiamento dessa despesa crescente, em face do impacto da recessão sobre a arrecadação. Nesse contexto, o resultado primário agregado do setor público, que nos 12 anos a partir do ajuste fiscal de 1999 tinha sido em média de mais de 3% do PIB, caiu muito no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) e tornou-se deficitário nos últimos anos. Nessas condições, combinando esse fato com o aumento da taxa de juros e do endividamento público, ambos fatores que pressionaram a despesa de juros, o déficit nominal do setor público se aproximou recentemente de níveis da ordem de quase 10% do PIB, algo bastante perigoso, naturalmente (Tabela 4).

Tabela 3. População do Brasil, por faixa etária, em anos: composição – revisão de 2013 (%)

Ano	0 a 14	15 a 59	60 +	Total
1940*	42,9	53,0	4,1	100,0
1980	37,9	55,3	6,7	100,0
1990	35,3	57,5	7,2	100,0
2000	30,0	61,8	8,2	100,0
2010	25,5	64,4	10,0	100,0
2020	20,9	65,3	13,8	100,0
2030	17,6	63,8	18,6	100,0
2040	15,5	60,7	23,8	100,0
2050	14,1	56,6	29,4	100,0
2060	13,0	53,3	33,7	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE. Em 1940, Censo Populacional. De 2000 a 2060, projeção populacional (revisão de 2013), disponível no *site* do IBGE (População).

* Aloca os habitantes sem declaração proporcionalmente entre os demais grupos etários.

¹⁵ Ver Caetano (2008), referência particularmente importante, considerando que o autor foi o responsável pela proposta de reforma previdenciária apresentada pelo governo em 2016, na qualidade de secretário de Previdência Social do Ministério da Fazenda.

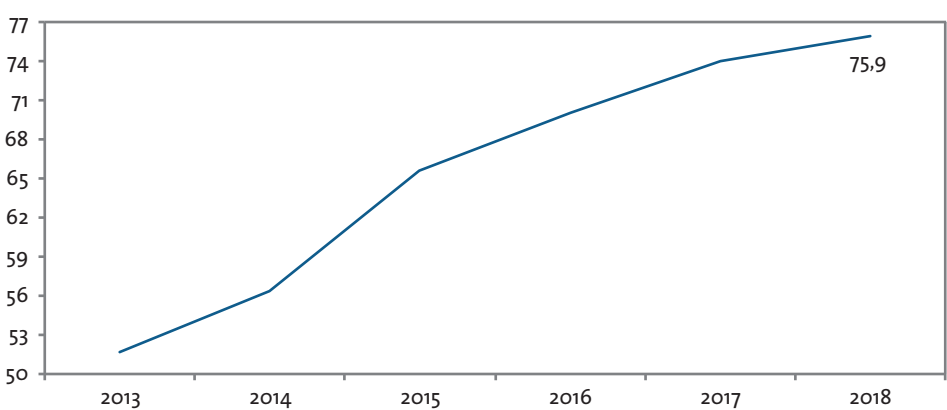
Tabela 4. Necessidades de financiamento do setor público – NFSP (% do PIB)

Composição	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2017
Resultado primário	(0,18)	3,15	3,46	2,79	1,58	(2,01)
Juros	5,83	7,19	7,25	5,36	4,98	6,99
NFSP	6,01	4,04	3,79	2,57	3,40	9,00

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), séries temporais.

Em tais circunstâncias, o risco de insolvência deixou de ser mera figura de retórica, à luz da velocidade do aumento da dívida pública bruta, que aumentou de pouco mais de 50% do PIB em 2013 para 76% do PIB atualmente, como pode ser visto no Gráfico 4. Mesmo com o ajustamento fiscal parcial em curso, a maioria dos analistas sustenta que a dívida pública continuará a crescer até pelo menos o começo da próxima década, quando atingiria valores entre 80% e 90% do PIB, dependendo das hipóteses da simulação, passando a declinar a partir de então, se as medidas de ajuste em curso tiverem continuidade durante a gestão de governo de 2019 a 2022.

Gráfico 4. Dívida bruta Governo Geral (% do PIB)



Fontes: Elaboração própria com base em dados do BCB, *Notas para a Imprensa* (vários anos).

Nota: Para 2018, abril. Para os demais anos, dezembro.

3. A reforma previdenciária debatida em 2017

Devido à situação descrita na seção anterior, o governo enviou ao Congresso, em dezembro de 2016, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 287, abordando a reforma da previdência social.¹⁶

Tratou-se da iniciativa de reforma previdenciária mais abrangente desde a estabilização da economia brasileira. A reforma constitucional do primeiro governo FHC era relativamente inócua, na ausência de uma legislação posterior. Já a do seu segundo governo (aprovação do “fator previdenciário”) afetou basicamente

¹⁶ Para uma explicação extremamente detalhada das motivações e da proposta, ver o excelente texto de Nery (2016). Muito do que se pensava na época, expondo a reflexão que deu origem à reforma, está explanado na coletânea de Tafner, Botelho e Erbisti (2015).

apenas quem se aposentava por tempo de contribuição no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) pelo INSS. A reforma de Lula de 2003, por sua vez, lidou apenas com os regimes próprios da Previdência Social (RPPS). Finalmente, a reforma do primeiro governo Dilma Rousseff representou apenas a adoção do fundo de pensão dos funcionários públicos, que tinha sido proposto em 2003, mas que nunca fora regulamentado. Em contraste com essas iniciativas, a PEC 287 era realmente uma reforma ampla. Ela se propunha a estabelecer um conjunto de regras que promoveriam a convergência entre diferentes regimes e sistemas, tornando mais próximos entre si o RGPS e os RPPS, fazendo com que as regras de aposentadoria dos trabalhadores rurais se aproximassem das vigentes para os trabalhadores urbanos e estabelecendo a plena igualdade das condições de aposentadoria para homens e mulheres, por um lado, e para professores e não professores, por outro. Para facilitar a absorção das novas regras pela população, propunha-se uma transição que, dependendo do caso específico, duraria entre 15 e vinte anos.

Em decorrência do processo de negociação política, a proposta sofreu um conjunto de modificações importantes no âmbito da comissão especial constituída para avaliar o tema, após algumas semanas de audiências para ouvir a opinião de diversos especialistas. A quantidade de nuances envolvidas no debate é muito grande e vai muito além do que é possível abordar neste artigo, mas algumas das mudanças mais importantes acerca do regime definitivo, uma vez encerrada a fase da transição, estão sintetizadas na Tabela 5.¹⁷ Além de mudanças relevantes nas regras de transição, a nova redação dada pelo relator restabeleceu diferenças expressivas entre gêneros, entre os regimes dos trabalhadores urbanos e rurais e entre os professores e não professores.¹⁸ O que neste trabalho está sendo considerado como “substitutivo do relator” refere-se não ao que foi formalmente apresentado originalmente em abril de 2017, e sim ao que foi objeto de debate político com vistas à sua votação no começo de 2018 – embora tal votação não tenha ocorrido –, após as modificações introduzidas no primeiro substitutivo, no fim de 2017.

Tabela 5. Mudança das condições de aposentadoria no fim da transição (idade: anos)

Proposta	Urbanos		Rurais		Professores
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens e mulheres
PEC original	65	65	65	65	65
Substitutivo	65	62	60	55	60

Fonte: Elaboração própria.

¹⁷ Para que se tenha uma ideia da complexidade da matéria, registre-se que o substitutivo do relator, apresentado ao Congresso em abril de 2017, se impresso, tinha nada menos que 28 páginas, nas quais é possível dizer que cada vírgula ainda estava sujeita a ser objeto de alguma negociação específica por ocasião do encaminhamento para a votação definitiva no plenário.

¹⁸ A diferenciação de regras em favor dos professores obedece a razões que originalmente estavam relacionadas à medicina do trabalho, em virtude dos efeitos nocivos da ingestão de pó de giz, que prejudica os pulmões. É evidente, porém, que, com o passar do tempo e a difusão de novos métodos, essa razão clínica caiu por terra.

Como resultado da nova proposta, o conjunto de regras, combinando dispositivos que restaram da PEC original com as mudanças do substitutivo em debate, pode ser sintetizado da seguinte forma:

- elimina-se, na comparação com as regras atuais, ou a aposentadoria por “idade” (aos 65 anos para os homens e 60 para as mulheres) ou a aposentadoria por “tempo de contribuição” (aos 35 anos de contribuição para os homens e 30 para as mulheres) e cria-se uma dupla exigência para a aposentadoria, com idade mínima de 65 anos (no fim da transição) com o mesmo mínimo atual de 15 anos de tempo de contribuição – sendo 25 para a administração pública –, ressalvadas as diferenças de idade em favor das mulheres, dos trabalhadores rurais e dos professores;
- o tempo de contribuição requerido na fase de transição para quem quiser se aposentar antes dos 65 anos deverá obedecer a um adicional de 30% em relação ao tempo restante que faltaria contribuir para se aposentar por tempo de contribuição, obedecida certa idade mínima antes da plena vigência da idade de 65 anos;
- a idade mínima a ser obedecida na fase de transição é 55 anos para os homens e 53 para as mulheres para quem se aposentar antes dos 65 anos se homem ou 60 se mulher por tempo contributivo, com idades inferiores para professores, com transições que se completam em alguns casos em mais de 20 anos, como pode ser visto na Tabela 6¹⁹ (a tabela foi adaptada presumindo que o substitutivo venha a ser reapresentado em 2019, de modo que o que no substitutivo de 2017 se previa começar em 2018 começaria então a vigorar em 2020);
- a regra de cálculo do benefício será de 60% da média de 100% dos salários de contribuição desde julho de 1994, acrescida de 1% por ano entre o 16º e o 25º ano, de 1,5% por ano entre o 26º e o 30º ano, de 2% entre os anos 31 e 35 e de 2,5% entre os anos 36 e 40;²⁰ e
- no caso das pensões, a nova regra prevê que ela seja de 50% da cota familiar, acrescida de 10% por dependente, o que inclui o próprio cônjuge, vedada a acumulação com aposentadoria cuja soma com a pensão seja de mais de dois salários mínimos.²¹

¹⁹ Na Tabela 6, a coluna “rurais” se refere à aposentadoria por idade. Nas demais colunas, a idade mínima se aplicaria a quem se aposentasse por tempo contributivo.

²⁰ Assim, quem se aposentasse com 15 anos de contribuição o faria com 60% do salário médio de contribuição, percentual que cresceria até 70%, 77,5%, 87,5% e 100% para os trabalhadores com 25, 30, 35 e 40 anos de contribuição, respectivamente.

²¹ Assim, uma viúva sem renda cujo marido venha a falecer com uma aposentadoria de um salário mínimo terá uma pensão de um salário mínimo, dada a vigência do piso previdenciário. Já se a esposa tiver renda de aposentadoria, a pensão será nula se a soma de pensão e aposentadoria exceder dois salários mínimos.

Ressalte-se que no substitutivo que prevaleceu não houve elevação do período contributivo para 25 anos ou ampliação da idade de aposentadoria rural, e nem elevação da idade de concessão do benefício assistencial da Loas/RMVs.

O requisito de tempo contributivo para a aposentadoria será calculado da seguinte forma: considere-se um homem com 30 anos de contribuição e 50 de idade que tenha começado a trabalhar aos 20 anos de forma ininterrupta, sempre contribuindo, e a quem falem, no momento da reforma, supondo que esta seja aprovada no fim de 2019 e comece em 2020, 5 anos para se aposentar com 35 anos de contribuição. Dado o adicional de 30%, esse tempo restante será dilatado até 6,5 anos, e ele, em vez de se aposentar aos 55 anos, teria que trabalhar até os 56,5 anos. Ocorre que, adicionando 6,5 anos ao fim de 2019, quando a reforma, por hipótese, tiver sido aprovada, ele estará em 2026, quando a idade mínima exigida será de 58 anos. Na prática, então, ele terá que esperar oito anos para se aposentar. Considere-se agora, complementarmente, o caso de uma mulher de 48 anos de idade e 28 de contribuição a quem no fim de 2019 falem 2 anos de contribuição para se aposentar. Com o adicional de 30%, elevando o requisito para 2,6 anos, ela teria na prática que esperar até 2022, quando a idade mínima será de 54 anos, que é a idade que ela teria que respeitar para poder se aposentar.

Na direção contrária aos ajustes expostos, que, de um modo geral, ao dilatar o período contributivo, agem no sentido de melhorar as contas públicas, a fórmula de cálculo do benefício de quem completar o período contributivo exigido – mais a adição dos 30% – para se aposentar antes dos 65 anos (homem) ou 60 (mulher) pode incrementar a despesa, em alguns casos específicos, referente a pessoas que se aposentam por tempo de contribuição, comparativamente às regras hoje vigentes, associadas ao fator previdenciário (ver Tabela 7).

Pensemos, por exemplo, no caso de um homem de 52 anos de idade e 32 anos de contribuição a quem em 2020 falem 3 anos para se aposentar por tempo de contribuição, ampliados para 3,9 anos com o adicional de 30%. Isso significa que a aposentadoria se daria em 2024. Nesse ano, porém, a idade mínima, pela Tabela 6, estaria em 57 anos. Obedecida essa idade, então, em 2024 ele se aposentaria com 36 anos de contribuição aos 56 anos de idade, o que significa que pelas regras atuais estaria sujeito a um fator previdenciário de 0,734. Ocorre que com a regra da reforma, a ser eventualmente aprovada em 2019, o coeficiente associado a 36 anos de contribuição será de 0,900, maior do que o citado fator previdenciário de 0,734.²²

²² Pode-se argumentar que um efeito atenuante disso será o fato de que a nova média considera 100% dos salários de contribuição, e não apenas os maiores 80% de salários contributivos.

Tabela 6. Idades mínimas requeridas no substitutivo do relator na fase de transição (anos)

Ano	Tempo contributivo		Rurais		Professores			
					Administração pública		Privados	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2020	55	53	60	55	55	50	50	48
2021	55	53	60	55	55	50	50	48
2022	56	54	60	55	56	51	51	49
2023	56	54	60	55	56	51	51	49
2024	57	55	60	55	57	52	52	50
2025	57	55	60	55	57	52	52	50
2026	58	56	60	55	58	53	53	51
2027	58	56	60	55	58	53	53	51
2028	59	57	60	55	59	54	54	52
2029	59	57	60	55	59	54	54	52
2030	60	58	60	55	60	55	55	53
2031	60	58	60	55	60	55	55	53
2032	61	59	60	55	60	56	56	54
2033	61	59	60	55	60	56	56	54
2034	62	60	60	55	60	57	57	55
2035	62	60	60	55	60	57	57	55
2036	63	61	60	55	60	58	58	56
2037	63	61	60	55	60	58	58	56
2038	64	62	60	55	60	59	59	57
2039	64	62	60	55	60	59	59	57
2040	65	62	60	55	60	60	60	58
2041	65	62	60	55	60	60	60	58
2042	65	62	60	55	60	60	60	59
2043	65	62	60	55	60	60	60	59
2044	65	62	60	55	60	60	60	60

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7. Fator previdenciário vs. nova regra de cálculo da possível reforma de 2018 (homem com 35 anos de contribuição)

Idade	Fator previdenciário	Coefficiente emenda constitucional de 2017
50	0,576	0,875
51	0,595	0,875
52	0,616	0,875
53	0,639	0,875
54	0,662	0,875
55	0,687	0,875
56	0,713	0,875
57	0,740	0,875
58	0,770	0,875
59	0,801	0,875

Fonte: Elaboração própria.

4. Uma proposta de reforma para 2019²³

O problema principal da reforma discutida em 2017 é que, embora diminua a despesa previdenciária no longo prazo em relação à que se verificaria sem reforma, ela continuaria crescendo a um ritmo que comprometeria a capacidade de oferta de serviços pelo governo, devido ao achatamento das demais despesas, à luz do cumprimento do teto constitucional do gasto público aprovado em 2016. Alternativamente, na ausência de uma reforma mais intensa, a obediência ao teto ficaria ameaçada, com os riscos disso decorrentes para a preservação da estabilidade macroeconômica.

A Tabela 8 fornece uma pista acerca dessa questão. Observe-se que nos 24 anos de forte expansionismo do gasto transcorridos entre 1991 e 2015, o gasto, excluindo-se as transferências a estados e municípios, teve uma expansão média anual de 5,2%, liderado pelo crescimento da despesa do INSS, que alcançou 6,1% a.a. A partir da mudança de governo em meados de 2016 e já considerando as perspectivas para 2018, o crescimento médio real da despesa no triênio 2016-2018 terá sido, em média, de apenas 0,2% a.a., mas com um forte crescimento do gasto do INSS, de 5,5% a.a. Mesmo que fatores atípicos tenham exercido uma influência em parte *once and for all* nesse período mais recente, trata-se de uma pressão que deverá continuar, em um contexto de crescimento real do gasto total limitado em torno de zero.²⁴

Em consequência, o INSS, somado com as despesas da Loas e das RMVs, começou a pressionar e comprimir as demais despesas, exceto pessoal – que segue uma dinâmica própria – e de educação e saúde, que a princípio, por vinculação constitucional, deveriam ser preservadas (ver Tabela 9). O problema é que uma coisa é começar a comprimir essas despesas a partir do patamar de 2015, que provavelmente embutia alguma dose de gordura, e outra muito diferente é continuar a fazê-lo no governo de 2019-2022, após um triênio de redução do agregado de “outras despesas” da Tabela 8 durante 2016-2018. A questão se torna particularmente relevante quando se leva em conta que nesse agregado incluem-se itens de difícil compressão no curto prazo, como as despesas com seguro-desemprego e com o Bolsa Família. O presente texto visa justamente explorar mecanismos para que, mediante a mitigação da trajetória futura do gasto do INSS, se evite uma redução extrema daquelas outras despesas, ao mesmo tempo que, devido à

²³ Sendo 2018 um ano eleitoral, é natural que haja uma intensificação do debate sobre propostas de reforma da previdência social. Entre as iniciativas recentes, destacamos a contribuição ao debate de Holland e Málaga (2018), com a defesa de adoção parcial de um regime de capitalização, e as avaliações de desenhos diferenciados de reforma no exaustivo estudo de Costanzi *et al.* (2018).

²⁴ Em 2016, a despesa do INSS cresceu muito, em função da indexação da maioria dos benefícios à inflação extremamente elevada (11,3% pelo INPC) de 2015, em um contexto de inflação declinante. O mesmo fenômeno, ainda que com intensidade diferente, repetiu-se em 2017. No futuro, o crescimento real do gasto poderá ser algo diferente de zero em função de diferenças eventuais entre a inflação que rege o reajuste do teto (Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – defasado de seis meses) e a variação do deflator médio dos preços no ano.

obediência ao teto, se possibilite ao governo ajustar as contas públicas e reduzir a relação dívida pública/PIB.²⁵

O mecanismo para conter a despesa do INSS, nos termos defendidos neste artigo, consistiria na mudança das regras de transição em relação ao substitutivo do relator, proposto em 2018, por meio de dois movimentos:

- a elevação da idade mínima de referência a partir de 2020, admitindo-se que uma nova regra seja aprovada mediante PEC em 2019; e
- a antecipação do início da vigência da regra definitiva, consequentemente encurtando o período de transição.

Tabela 8. Taxas de variação real do gasto do Governo Central, exceto transferências a estados e municípios (% a.a.)

Composição	1991-2015	2016	2017	2018	2015-2018
Pessoal	2,97	(0,01)	6,14	3,05	3,03
INSS	6,13	7,70	5,73	2,96	5,45
Outras despesas	5,94	(7,61)	(12,79)	0,44	(6,81)
Total	5,23	(0,29)	(1,36)	2,12	0,15

Fontes: Elaboração própria, com base em dados da Secretaria de Política Econômica (SPE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A partir de 1997, séries históricas da despesa primária disponíveis no *site* do Tesouro. Para 2018, previsão dos autores.

Nota: Deflator: deflator do PIB. Para 2018, projeção dos autores.

Tabela 9. Participação da despesa do INSS e da Loas/RMVs na receita líquida e na despesa do Governo Central líquida de transferências a estados e municípios (%)

Ano	Na receita líquida	Na despesa líquida
2015	45,9	41,3
2016	51,2	44,6
2017	52,9	47,8
2018	53,0	48,1

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, disponíveis no *site* do Tesouro. Para 2018, previsão dos autores.

A Tabela 10 fornece uma pista dos benefícios que isso pode acarretar. Ela apresenta a população brasileira acima das idades de 55, 56 e até 60 anos de idade para cada um dos anos desde o início do próximo governo, em 2019, até o ano final da projeção adotada no presente trabalho (2026). A Tabela 11 mostra as taxas de variação, ano a ano, de cada um desses subgrupos populacionais. Note-se que, de um modo geral, trata-se de taxas da ordem de 3% a 4%. O exemplo a ser explicado a seguir é meramente hipotético, pois toma como referência

²⁵ A Tabela 8 considera um certo crescimento do gasto real em 2018, em virtude do fato de a despesa de 2017 – em razão de restrições de receita – ter se situado abaixo do teto, a fim de poder respeitar o limite de déficit primário. Já em 2018, portanto, com maior receita, haveria então algum espaço para a expansão real do gasto, de características *once and for all*.

todo o universo de indivíduos com idades iguais ou superiores a uma idade de referência X, enquanto na vida real apenas um subgrupo específico seria afetado, já que aqueles que se aposentam por idade aos 65 anos e que por definição pertencem ao grupo com 55 anos ou mais, bem como ao grupo de 60 anos ou mais, não seriam atingidos pela modificação proposta.²⁶ O exemplo procura apenas dar ao leitor uma explicação didática acerca de como a regra proposta operaria e quais seriam suas consequências.

Nos casos citados, se em determinado ano for aprovada uma norma que determine que, por exemplo, ninguém poderá se aposentar antes de uma certa idade e se a dinâmica do contingente acima de uma idade X determinar a trajetória do estoque de aposentadorias, ocorreria o seguinte:

- durante alguns anos, praticamente ninguém se aposentaria na faixa anterior ao novo limite, a não ser nos casos de quem tivesse idade superior ao novo limite e ainda não fosse aposentado; e
- o grupo previamente aposentado seria afetado pelo falecimento de parte dos beneficiários.

Tabela 10. Brasil: População acima de determinada idade (idade em anos)

Ano	>=55	>=56	>=57	>=58	>=59	>=60
2019	39.175.367	36.831.596	34.543.734	32.328.075	30.195.238	28.143.225
2020	40.566.678	38.197.430	35.872.857	33.603.700	31.406.125	29.290.662
2021	41.957.742	39.561.198	37.211.054	34.905.187	32.654.251	30.474.291
2022	43.348.059	40.923.602	38.546.085	36.214.564	33.926.934	31.693.761
2023	44.736.533	42.284.265	39.878.774	37.519.813	35.206.451	32.936.597
2024	46.123.504	43.641.927	41.208.566	38.821.578	36.480.724	34.185.085
2025	47.510.181	44.996.995	42.534.284	40.119.384	37.750.466	35.427.289
2026	48.895.722	46.350.559	43.856.215	41.411.937	39.015.072	36.663.810

Fonte: IBGE. Projeção populacional para 2013, no *site* do IBGE (População).

Tabela 11. Brasil: Taxas de variação reais por grupos populacionais (%)

Ano	>=55	>=56	>=57	>=58	>=59	>=60
2020	3,55	3,71	3,85	3,95	4,01	4,08
2021	3,43	3,57	3,73	3,87	3,97	4,04
2022	3,31	3,44	3,59	3,75	3,90	4,00
2023	3,20	3,32	3,46	3,60	3,77	3,92
2024	3,10	3,21	3,33	3,47	3,62	3,79
2025	3,01	3,10	3,22	3,34	3,48	3,63
2026	2,92	3,01	3,11	3,22	3,35	3,49

Fonte: IBGE. Projeção populacional para 2013, no *site* do IBGE (População).

²⁶ Os homens com 65 anos ou mais e as mulheres com 60 anos ou mais não seriam afetados pela proposta, por poderem se aposentar por idade. No caso das mulheres, elas não seriam afetadas inicialmente, mas o seriam anos depois, à medida que a idade mínima requerida passar a ser maior que 60 anos.

Consequentemente, o grupo de pessoas que inicialmente se localizasse acima de uma idade de referência X iria diminuindo ao longo de alguns anos, à medida que a idade desse grupo fosse aumentando e alguns dos membros iniciais fossem saindo da estatística devido à incidência de óbitos.

A Tabela 12 mostra a dinâmica para o caso do grupo de pessoas com idade igual ou superior a 55 anos. Digamos, para facilitar, por hipótese, que em 2019 todas as pessoas com 55 anos ou mais de idade estivessem aposentadas, por idade ou por tempo de contribuição. Se em 2020, por exemplo, fosse adotada uma idade mínima de 60 anos, para citar uma hipótese, o grupo composto por essas pessoas teria uma evolução ao longo do tempo como a retratada na tabela, diminuindo gradualmente em termos absolutos à medida que alguns membros deixassem de constar desse grupo etário com idade inicialmente igual ou superior a 55 anos. Por definição, um ano depois, esse mesmo grupo de pessoas será composto por indivíduos com idade igual ou superior a 56 anos, e assim sucessivamente. Isso significa que o contingente de aposentados seria menor que o do contingente no ano anterior, ao longo de alguns anos. Tal fato permitiria conter o crescimento da despesa do INSS, preservando as despesas em áreas muito importantes, como segurança, ciência e tecnologia, justiça etc.²⁷ Se considerarmos que o contingente de aposentados por tempo de contribuição é uma fração da população acima de determinada idade, esse grupo, nos 5 anos posteriores ao início, teria uma trajetória similar à da Tabela 12, contribuindo para estancar o crescimento da despesa previdenciária total.

Em função dessas reflexões, a proposta a ser feita aqui parte da premissa de que a obediência ao teto de gasto é uma condição importante para preservar a estabilidade financeira registrada no país depois que a regra acerca do teto foi aprovada no fim de 2016. O novo governo deve se empenhar para que o processo de reversão da trajetória do gasto público, exposta no Gráfico 1 e iniciado em 2017, continue, sob risco de os ganhos de curto prazo alcançados nos últimos meses em matéria de estabilização da economia se perderem.

Tabela 12. Brasil: subgrupos populacionais

Ano	Grupo	População por grupo	Crescimento anual (%)
2019	>=55	39.175.367	n.c.
2020	>=56	38.197.430	(2,50)
2021	>=57	37.211.054	(2,58)
2022	>=58	36.214.564	(2,68)
2023	>=59	35.206.451	(2,78)
2024	>=60	34.185.085	(2,90)

Fonte: IBGE. Projeção populacional para 2013, no *site* do IBGE (População).

Nota: “n.c.” = não considerado.

²⁷ Outros grupos, como o de aposentados por idade ou invalidez, continuariam aumentando, mas uma dinâmica como a que é aqui exposta, do conjunto de aposentados por tempo de contribuição, afetaria de forma importante a evolução do número total de benefícios.

Ao mesmo tempo, a proposta a ser feita levou em conta considerações de caráter político, na tentativa de angariar apoios que evitem que ela acabe sendo derrotada no processo de tramitação legislativa. Tais considerações levaram à manutenção do princípio – observado no substitutivo discutido no fim de 2017 – de diferenciar as regras de aposentadoria rural em relação à urbana e das mulheres em relação aos homens. O fato, em contrapartida, de a proposta acabar no longo prazo com a diferenciação entre professores e não professores se deve à situação fiscal dramática dos estados, umbilicalmente associada às condições favorecidas do regime de aposentadoria dos professores.²⁸

A proposta consistiria em adotar as seguintes medidas:

- a vigência, já no curto prazo, a partir de 2020, um ano depois do início do próximo governo, da idade mínima de 65 anos para os homens e 63 para as mulheres para todas as aposentadorias que ocorrerem a partir de então nos três níveis da administração pública e em todos os entes federados²⁹ (seriam apenas ressalvados os casos dos policiais militares – objeto de legislação própria, associada ao regime dos militares – e dos professores, a serem contemplados com regras de transição específicas);³⁰
- a adoção, para os benefícios rurais e urbanos, a partir de 2020, de uma escala de 1 ano a cada 2 anos da exigência contributiva mínima para a aposentadoria por idade no regime geral – atualmente de 15 anos – até 20 anos, com a transição se estendendo até 2030, com extensão até 25 anos no caso de quem se aposenta na administração pública e com transição encerrada em 2040;
- a aceleração das regras de transição previstas no substitutivo do relator para a maioria dos trabalhadores – excetuados os casos citados de militares e professores –, antecipando o ano de vigência das regras definitivas;
- a adoção de uma regra mais dura de transição a partir de 2020 para a maioria dos casos;
- a retomada da proposta de pedágio de 50% da PEC de 2016 para o adicional de tempo em relação ao tempo remanescente para fazer jus ao benefício,

²⁸ Para uma avaliação da situação dos estados, ver Brasil (2016).

²⁹ Cabe destacar que essa proposta acabaria com a discussão acerca da perda do direito à integralidade do benefício, tema muito discutido em 2017 e 2018 no debate sobre a reforma previdenciária e que gerou intensa reação dos servidores públicos. Estes teriam conservado esse direito, mas ao atingir as idades mencionadas no texto.

³⁰ Da nossa parte, essa é uma concessão ao realismo político. Entendemos que a diferenciação tira certo apelo perante a população em geral, mas diminui as resistências corporativas, que impediram o avanço mais rápido da proposta de reforma em 2017. Assim, nesse caso, adotou-se em parte o espírito de composição presente no substitutivo do relator.

de modo que para isso o indivíduo teria que respeitar esse adicional e, simultaneamente, a idade mínima do regime vigente na transição;³¹

- a elevação, a partir de 2020, na forma de um incremento de 1 ano a cada 2 anos, da idade – hoje de 65 anos – de concessão dos benefícios da Loas e das RMVs, até completar 68 anos em 2024;³² e
- a adoção, por meio de lei ordinária, de uma regra de indexação anual do salário mínimo ao INPC até 2031, inclusive, quando o governo escolhido em 2030 apresentaria nova proposta para ser discutida na ocasião.

Essa última medida evitaria o desgaste de ter que aprovar uma PEC para tratar da desvinculação do piso previdenciário em relação ao salário mínimo, proposta que teria dificuldades para angariar o quórum requerido para uma reforma constitucional. Ao mesmo tempo, esse encaminhamento permitiria, com quórum simples, resolver por uma década o problema representado pela pressão do salário mínimo sobre as contas públicas.

Complementarmente, a proposta, explicitamente, seria neutra em relação a dois pontos, conservando intactas as regras de cálculo dos benefícios e as regras de concessão de pensão estabelecidas no substitutivo do relator, discutido no fim de 2017.

Os elementos principais da proposta estão sintetizados nas tabelas 13A a 13C, nos três casos comparados com a proposta de reforma debatida no fim de 2017, deslocando apenas o início da vigência, na ocasião previsto para 2018, agora para 2020 (ver novamente a Tabela 6). Na Tabela 13A, são mostrados os parâmetros principais estabelecidos para 2020 (primeiro ano após a aprovação da proposta, se ela for aceita no Congresso). Assim, pela proposta sugerida para ser votada em 2019, a idade mínima para homens e mulheres para os trabalhadores urbanos do RGPS, que na reforma discutida no fim de 2017 – no caso, adaptada para 2020 – seria de 55 e 53 anos, seria aumentada para 60 anos para os homens e 57 para as mulheres. Analogamente, uma lógica similar guiaria o

³¹ Essa dupla condicionalidade visa evitar um problema da PEC original de 2016, que praticamente não afetava quem estava a pouco tempo de se aposentar, já que o adicional de 50% incidia sobre um período de tempo curto.

³² Cabe lembrar que a Loas foi instituída pela Lei 8.742, em 1993, e que o artigo 20 dessa lei definia que se aplicava a pessoas portadoras de deficiência e ao idoso de 70 anos ou mais, idade essa que por leis posteriores caiu inicialmente para 67 anos e desde 2003 para 65 anos. Ao mesmo tempo, enquanto em 1993 a expectativa de quem tinha 65 anos era chegar em média até os 79 anos, estima-se que em 2024, na média de ambos os sexos, essa expectativa estará em 84 anos. Ou seja, o que se pretende com a medida proposta é definir para 2024 um parâmetro de concessão do benefício inferior em 2 anos ao de 1993, quando nessa faixa etária a expectativa de vida terá crescido em torno de 5 anos. Em outras palavras, estaríamos falando, no fim do período de transição, de uma duração do benefício por 7 anos mais estendida do que quando ele surgiu, há 25 anos. Diante disso, é claramente pouco realista considerar a proposta feita como sendo muito dura.

ajuste dos parâmetros para os demais grupos mencionados na tabela. Há algumas justificativas para isso:

- não faz sentido que, em 2020, o país continue aceitando aposentadorias por tempo contributivo a uma idade média em torno de 55 anos, ao mesmo tempo que despesas importantes estejam sofrendo cortes, na época, pelo quarto ou quinto ano consecutivo, ao serem achatadas pelo crescimento da despesa do INSS;
- a reforma previdenciária do governo Lula de 2003 já estabeleceu o precedente de adotar subitamente uma idade mínima para a aposentadoria, começando a vigorar imediatamente após a aprovação da reforma, a uma idade bastante superior à idade média de aposentadoria praticada na época, sem que isso tenha sido contestado no Supremo Tribunal Federal;
- a idade mínima de 60 anos para os homens, que começaria a vigorar em 2020 para o RGPS, é a mesma que já vale para a administração pública desde a reforma de 2003;
- a redução da diferença das condições de aposentadoria por gênero entre homens e mulheres de 5 para 3 anos foi acolhida na própria reforma proposta pelo substitutivo de 2017, sendo agora adotada para a idade mínima mediante uma idade inicial para as mulheres inferior em 3 anos à adotada para os homens.

Tabela 13A. Idade mínima para aposentadoria em 2020 (anos)

Proposta	Urbanos RGPS		Rurais		Professores da adm. pública		Professores privados	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Substitutivo de 2017	55	53	60	55	55	50	50	48
Proposta em 2019	60	57	60	56	60	56	55	52

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 13B compara os parâmetros adotados no fim da transição na reforma debatida no fim de 2017 e na nossa proposta. Como se pode observar, não haveria mudança para os trabalhadores urbanos do sexo masculino do RGPS, que conservariam a idade mínima em 65 anos, ao mesmo tempo que seriam adotadas as seguintes modificações em relação às regras da reforma debatida no fim de 2017:

- a diferença entre homens e mulheres, no fim da transição, cairia de 3 para 2 anos, o que é consistente com o quadro de dificuldades fiscais anteriormente relatado e com as tendências demográficas futuras;

- a diferença entre os trabalhadores urbanos e rurais, mantida em 5 anos na reforma de 2017, seria conservada como princípio, mas diminuída no fim da transição para 2 anos, levando-se em conta o impacto crescente da despesa com benefícios rurais exposta na Tabela 1; e
- acabaria, no longo prazo, a distinção entre o regime de aposentadoria dos professores e dos não professores, algo importante para poder recuperar as finanças dos estados e municípios, afetadas pela incidência de aposentadorias precoces nessa categoria.

Tabela 13B. Mudança das condições de aposentadoria no fim da transição (idade: anos)

Proposta	Urbanos		Rurais		Professores	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Substitutivo de 2017	65	62	60	55	60	60
Proposta em 2019	65	63	63	61	65	63

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, a Tabela 13C mostra o fim da transição e o começo das regras definitivas na reforma debatida em 2017 e em nossa proposta. Cabe, a propósito, fazer as seguintes observações:

- no caso da mais importante, a dos trabalhadores urbanos do RGPS, a transição é encurtada entre 6 e 10 anos, dependendo do gênero;
- no caso dos benefícios do meio rural e da aposentadoria dos professores, a transição se estende por mais tempo, porque a idade de referência no regime definitivo é mais elevada que na reforma discutida em 2017, quando, a rigor, nem caberia se falar de transição para o meio rural, em relação ao qual não havia mudanças; e
- mesmo com esse encurtamento, no caso dos trabalhadores do meio urbano do RGPS, a transição se estende por até 12 anos em relação ao momento inicial da vigência da reforma (2020).

O conjunto de regras, a ser cotejado com a Tabela 6, aparece na Tabela 14.

Tabela 13C. Ano do início do regime definitivo após o fim da fase de transição

Proposta	Urbanos		Rurais		Professores da adm. pública		Professores privados	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Substitutivo de 2017	2040	2038	2020	2020	2030	2040	2040	2044
Proposta em 2019	2030	2032	2026	2030	2030	2034	2040	2042

Fonte: Elaboração própria.

Cabe ressaltar que a Tabela 14 é complementada pela proposta de que na administração pública, hoje sujeita a uma idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, passe a vigorar imediatamente, após a aprovação da medida, a idade mínima prevista para os trabalhadores urbanos só para o fim da transição, de 65 anos para os homens e 63 para as mulheres, exceção feita às categorias específicas citadas (professores e policiais militares). A justificativa é dupla. Por um lado, fiscalmente, seria a principal forma de dar um fôlego financeiro aos entes subnacionais, que passam por uma situação fiscal extremamente delicada. Por outro, politicamente, seria a forma de ganhar respaldo social para um aperto das regras de transição do regime geral em relação aos termos do debate de 2017, algo que não será trivial dado o quadro de fragmentação política previsível para a composição do Congresso Nacional em 2019.

A proposta, como já foi dito, completa-se com a iniciativa de indexar o salário mínimo ao INPC por 11 anos. Tal iniciativa tem como base a realidade retratada no Gráfico 5, que indica que essa variável teve um aumento real acumulado de aproximadamente 155% desde setembro de 1994 – data do reajuste que repôs o poder aquisitivo da variável vigente no lançamento do Plano Real.

A iniciativa de propor a indexação do salário mínimo ao INPC até 2031 evitaria a incidência de pressões da variável sobre a despesa, ao mesmo tempo que jogaria o debate acerca da eventual desvinculação entre os pisos previdenciário e assistencial e o salário mínimo para o fim da década de 2020. Espera-se que, na ocasião, isso ocorra em um contexto fiscal substancialmente diferente do atual e com um ambiente politicamente mais maduro para abordar a questão.

Como se trata de tema de legislação ordinária, a princípio deveria ser algo que o próximo governo não deveria ter maiores dificuldades políticas para aprovar. Inclusive, a combinação do elevado crescimento real da variável nos 25 anos anteriores com o ambiente econômico conturbado relacionado com o elevado desemprego e com a garantia de ausência de perdas em decorrência da própria indexação à inflação possibilitaria ao governo ter o discurso de que aquilo que foi prioridade no passado – o incremento real do salário mínimo – não mais teria que sê-lo no contexto econômico-social de 2019.³³

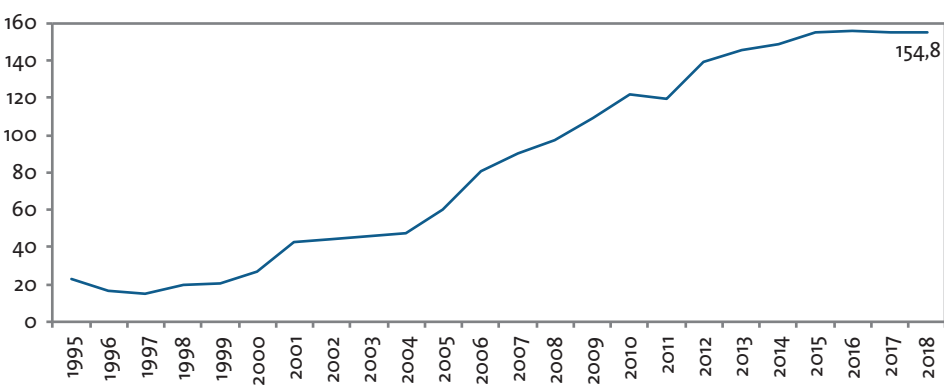
³³ Ver, a esse respeito, Afonso *et al.* (2011).

Tabela 14. Idades mínimas propostas para a reforma complementar em 2019 (anos)

Ano	Urbanos		Rurais		Professores			
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Administração pública		Privados	
					Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2020	60	57	60	56	60	56	55	52
2021	60	57	60	56	60	56	55	52
2022	61	58	61	57	61	57	56	53
2023	61	58	61	57	61	57	56	53
2024	62	59	62	58	62	58	57	54
2025	62	59	62	58	62	58	57	54
2026	63	60	63	59	63	59	58	55
2027	63	60	63	59	63	59	58	55
2028	64	61	63	60	64	60	59	56
2029	64	61	63	60	64	60	59	56
2030	65	62	63	61	65	61	60	57
2031	65	62	63	61	65	61	60	57
2032	65	63	63	61	65	62	61	58
2033	65	63	63	61	65	62	61	58
2034	65	63	63	61	65	63	62	59
2035	65	63	63	61	65	63	62	59
2036	65	63	63	61	65	63	63	60
2037	65	63	63	61	65	63	63	60
2038	65	63	63	61	65	63	64	61
2039	65	63	63	61	65	63	64	61
2040	65	63	63	61	65	63	65	62
2041	65	63	63	61	65	63	65	62
2042	65	63	63	61	65	63	65	63

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5. Aumento real acumulado do piso previdenciário: comparação com setembro de 1994 (%)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do salário mínimo e do INPC disponíveis no *site* do IBGE.

Nota: Deflator: INPC. Considera o mês de reajuste.

5. O modelo utilizado

Esta seção explica o modelo que foi utilizado, abordando sua estrutura geral e alguns detalhes acerca dos procedimentos de cálculo adotados.

O modelo utilizado neste artigo projeta de forma desagregada o estoque de pessoas que recebe diferentes tipos de benefícios previdenciários do Regime Geral da Previdência Social: aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, benefício assistencial para idosos, benefício assistencial para deficientes, auxílio-doença, auxílios acidentários, auxílio por invalidez e pensão por morte. As projeções para a aposentadoria por idade são decompostas entre urbano e rural, e para aposentadorias por tempo de contribuição, entre urbano – professor e não professor – e rural. Todos os benefícios também são decompostos por idade e gênero.

O modelo também projeta o valor médio de cada benefício descrito anteriormente. As projeções de gastos previdenciários, por sua vez, são construídas segundo a multiplicação dos estoques de beneficiários – efeito quantidade – pelo valor médio dos benefícios – efeito preço – no cenário-base e nos diversos cenários de reforma. Também é levado em consideração um elemento adicional que reflete o fato de o valor médio das aposentadorias dos novos entrantes ser superior ao valor médio das aposentadorias daqueles que deixam de receber o benefício. É importante destacar que consideramos em todos os cenários que o salário mínimo passa a ser vinculado ao INPC a partir de 2020, permitindo que sejam isoladas nas simulações apenas as questões previdenciárias. Em função da escassez de dados, não são contempladas nas simulações o regime próprio da previdência social.

- Cenário sem reforma: efeito quantidade

O modelo usa como base o *Anuário Estatístico da Previdência Social*, com base no qual são construídas as frações da população que recebe cada tipo de benefício, descrito anteriormente por gênero e faixa de idade. Também são usadas as projeções demográficas do IBGE. Como as projeções são por faixa de idade, é analisada a distribuição da população em cada faixa e aplicada uma interpolação cúbica entre as faixas para obter a evolução demográfica ano a ano. Por fim, são aplicadas as frações da população que recebem cada tipo de benefício sobre as projeções demográficas ano a ano, chegando-se assim à projeção anual do estoque de pessoas que recebe cada tipo de benefício previdenciário no cenário sem reforma, que irá refletir apenas fatores demográficos. É importante destacar que não consideramos mudança de comportamento da população, já que as frações estimadas a partir do anuário são mantidas constantes em todos os cenários.

- Cenários com reforma: efeito quantidade

Os cenários de reforma são construídos com base nos impactos das regras de transição de cada proposta sobre o fluxo líquido de entrantes no sistema previdenciário. Em termos práticos, a matriz de fluxo líquido de entrantes no cenário-base,

ou seja, a variação do estoque projetado, é deslocada no tempo de acordo com as regras de transição.

Para aposentadorias por tempo de contribuição, levamos em consideração os efeitos das regras de transição. Para as aposentadorias urbanas por idade, consideramos que aqueles que se aposentam nessa categoria continuarão se aposentando quando atingirem a idade mínima, já que no nosso horizonte de projeção não há impacto relevante das reformas sobre a idade média de aposentadoria. Para as aposentadorias rurais por idade, também não levamos em conta nenhum impacto das reformas, com exceção da nossa proposta, em que ocorre um impacto relevante em decorrência da implementação da nova idade mínima para essa categoria. Por simplificação, não aplicamos novas taxas de mortalidade sobre a matriz deslocada de fluxo líquido de entrantes, já que esses fluxos já refletem efeitos de mortalidade no passado.

Para a pensão por morte, considera-se o efeito da vedação total do acúmulo na proposta original da reforma da previdência. É aplicado um fator de redução de 30% sobre o fluxo líquido de novos beneficiários de pensão por morte, que é a estimativa aproximada de beneficiários que acumulam benefício. No substitutivo, a vedação foi eliminada; portanto, não há o efeito quantidade nesse cenário. Para os benefícios de prestação continuada, é aplicado o efeito do aumento da idade mínima.

- Cenário sem reforma: efeito preço

A projeção dos valores médios dos benefícios no cenário sem reforma é construída com a mesma desagregação mencionada anteriormente. O valor médio de cada benefício é composto pelo salário mínimo e por um excedente. Na projeção, consideramos que o salário mínimo segue a regra atual até 2019 e, posteriormente, fica indexado apenas à inflação. O excedente também é indexado à inflação no cenário-base.

- Cenários com reforma: efeito preço

O valor médio dos benefícios nos cenários de reforma é afetado pelos descontos propostos, pelas novas regras de cálculo do benefício e pelo fator previdenciário, que muda de acordo com o aumento da expectativa de vida. A projeção do valor médio nos cenários de reforma é calculada da seguinte forma: $\text{valor médio} = \text{fração de novos beneficiários} \times \text{novo benefício} + (1 - \text{fração de novos entrantes}) \times \text{valor médio sem reforma}$.

O novo valor do benefício é afetado pelos descontos propostos, pelas novas regras de cálculo de benefício e pelo fator previdenciário. Consideramos também que ninguém recebe abaixo do salário mínimo. É importante mencionar que a fração de novos entrantes é afetada pelos efeitos de quantidade descritos anteriormente. Ou seja, as regras de transição acarretam impacto sobre a projeção do estoque de pessoas recebendo cada tipo de benefício, consequentemente afetando também o valor médio dos novos benefícios. De outra forma, há uma dinâmica entre o efeito quantidade e o cálculo do efeito preço.

Para a pensão por morte, o efeito preço ocorre no cenário de reforma do substitutivo, em que há a vedação do acúmulo acima de dois salários mínimos. Na projeção do valor médio desse benefício, é aplicado um fator de desconto para refletir essa vedação.

• Fator adicional de ajuste

Além do crescimento físico do número de benefícios, os números fiscais associados à despesa do INSS são afetados por um efeito menor que o demográfico, mas que não pode ser negligenciado e que resulta do fato de que, a cada ano, uma parte da massa de beneficiários existentes em 31 de dezembro do ano anterior é substituída – em função de óbitos ou da retirada do benefício por superação da sua causa, como em caso de doença – por um grupo de novos entrantes que, em geral, ganha um valor médio de benefício superior ao benefício cessado da geração anterior. Para capturar esse efeito, consideramos o coeficiente valor médio das novas concessões/valor médio do benefício cessado, rubrica por rubrica, tomando como parâmetro o valor médio desse coeficiente para 2015, 2016 e 2017. A análise forneceu os seguintes resultados, em aumento real percentual, em que “x%” está associado a uma razão $(1 + x/100)$ do coeficiente acima explicado:

- idade 20,2%;
- invalidez 24,3%;
- tempo de contribuição 18,2%;
- pensão por morte 45,2%;
- outros 2,4%.

Em outras palavras, quem se aposentou por idade nos anos 2015-2017 ganhava em média, em termos reais, 20,2% acima em relação àquele que deixou de receber o benefício. Isso reflete o processo de aumento da renda por gerações, uma vez que, havendo progresso, é natural que ao longo do tempo os trabalhadores recebam aumentos e consequentemente se aposentem com remunerações maiores do que os valores recebidos por quem tinha se aposentado 20 ou 25 anos antes. O passo seguinte foi considerar a idade média da concessão de cada benefício – obtida no Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps) – e a consequente expectativa de sobrevivência, com base na tábua de mortalidade do IBGE, correspondentes, respectivamente – em anos – a:

- idade 61 e 22;
- invalidez 53 e 28;
- tempo de contribuição 54 e 27;
- pensão por morte 57 e 25.

O efeito de pressão anual adicional ao crescimento demográfico corresponde então ao resultado daquele aumento percentual exposto, dividido pela expectativa de sobrevida de cada item. Por exemplo, se no caso do benefício da aposentadoria por idade quem passa a receber o benefício recebe 20,2% a mais do que quem tem o benefício cessado e como a renovação da massa se dá em média em 22 anos, o efeito anual do pagamento da massa de benefícios dessa rubrica é $20,2\%/22 = 0,92\%$. Adotando essa lógica para cada benefício, o efeito anual é:

- idade 0,92%;
- invalidez 0,87%;
- tempo de contribuição 0,67%;
- pensão por morte 1,81%.

Isso significa que, por exemplo, se a variável do estoque físico de aposentadorias por idade aumentar 3% no ano, a despesa com essa rubrica aumentará 3,95%. Para os demais benefícios, associados a casos como o auxílio-doença, de duração menor, considerou-se um prazo de usufruto de 2 anos, gerando um adicional de 1,2% a.a.

6. Resultados das simulações³⁴

As tabelas 15 a 21 apresentam os resultados das simulações. Em todos os cenários, considera-se um crescimento do PIB de 2,5% a.a. para todos os anos da simulação, de 2019 – inclusive – a 2026. A Tabela 15 mostra as taxas físicas de variação do número de benefícios abertos pelas principais rubricas do regime geral (INSS). A Tabela 16 apresenta os resultados análogos para o gasto real. As taxas tendem a ser parecidas, mas não necessariamente idênticas, porque podem ser afetadas por outras variáveis, como a trajetória do salário mínimo. A Tabela 17 expõe os valores das quatro grandes categorias de gasto a preços constantes de 2018: (i) pessoal; (ii) saúde e educação, incluindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); (iii) INSS e Loas (que inclui RMVs); e (iv) outras despesas. A Tabela 18 calcula as taxas de variação dessas despesas. A Tabela 19 indica a trajetória dos índices de cada rubrica para uma referência de 100 no ano-base de 2018. A Tabela 20 sintetiza a composição da despesa em termos percentuais. Finalmente, a Tabela 21 traz os resultados expressos em percentagem do PIB. Cabe ressaltar que em todos os casos supõe-se a mesma trajetória das variáveis nos quatro cenários em 2018 e 2019, com a diferenciação se dando só a partir de 2020. Conforme mencionado na descrição do modelo, em todos os casos o crescimento real do salário mínimo é de 1% em 2019 e nulo nos anos posteriores, permitindo que sejam isoladas nas simulações apenas as questões previdenciárias.

³⁴ Para simulações alternativas, ver Itaú BBA (2017).

Em todos os cenários, consideram-se as seguintes hipóteses de variação, com base em hipóteses realistas iniciais associadas ao ano-base de 2018:

- inflação anual de 3,5%;³⁵
- despesa com pessoal: variação nominal de 6% em 2019 – em razão dos reajustes já definidos em lei –, com contenção posterior para 1% em 2020 – essencialmente, o crescimento vegetativo –, sempre em termos nominais, e 1,5% em 2021, 2% em 2022, 2,5% em 2023, 3,5% em 2024 e 4,5% tanto em 2025 como em 2026;
- saúde e educação: variável constante em termos reais durante todo o período;
- gasto total: estabilidade real em 2019 em virtude da hipótese de contenção comum no início de uma gestão, com crescimento real de 1% a.a. nos anos posteriores até esbarrar no teto de gastos, o que ocorreria em 2022.³⁶

Desse modo, o modelo “roda” de uma forma simples, com um total de gasto primário, excluindo-se as transferências a estados e municípios, definido exogenamente, com os itens “pessoal” e “saúde e educação” também predefinidos e, portanto, com uma trajetória do INSS e da Loas que, dada a despesa total, determina as despesas outras que não pessoal, saúde, educação e INSS/Loas. Assim, diferentes hipóteses de reforma previdenciária determinam a evolução do item “outras despesas” como variável de ajuste.

Em cada uma das tabelas, apresentam-se quatro cenários, válidos a partir de 2020, inclusive:

- sem reforma previdenciária em 2019;
- com aprovação da reforma baseada na PEC de 2016, adaptada em 2019 para começar a vigorar em 2020;
- com aprovação do substitutivo nos moldes negociados no fim de 2017 depois da aprovação de abril e que acabou não sendo votado pelo plenário do Congresso em 2018; e
- com a aprovação de uma nova proposta, nos moldes propostos no artigo, com regras mais severas de idade mínima.

³⁵ Essa hipótese, na prática, é pouco relevante, porque em boa parte o modelo trabalha com dados reais. Ela é importante apenas para a evolução real da despesa com pessoal, mas as hipóteses que adotamos acerca da evolução nominal das despesas no parágrafo seguinte levam em conta a existência dessa perspectiva inflacionária na mente dos agentes econômicos, no primeiro ano do próximo governo (2019).

³⁶ Considera-se que em 2018 o gasto se situará 2,2% abaixo do teto formalmente autorizado pela regra do teto aprovada em 2016, distância que por hipótese se manteria estável em 2019. Esse fato deve-se à intensidade da queda real ocorrida em 2017 e ao fato de a indexação da despesa de referência de 2016 ter se dado em 2017, nos termos da própria regra, com base em um índice de correção que se revelou largamente superior à inflação de fato verificada no ano passado.

De um modo geral, no cenário sem reformas, o crescimento da despesa previdenciária e assistencial da Loas continua a se dar de forma relativamente forte, enquanto com o cenário referente à PEC de 2016 ele arrefece. Já com a hipótese de aprovação do substitutivo, as regras são um pouco mais flexíveis que as da PEC de 2016. Finalmente, a aprovação de nossa proposta redundaria em uma contenção maior da expansão da despesa previdenciária.

Em todos os casos, as simulações vão até o ano de 2026, inclusive, quando se completam os primeiros dez anos da regra do teto. No início do governo que suceder ao de 2023-2026, a administração da época, em 2027, poderá propor uma nova regra fiscal para os dez anos seguintes.

Antes de apresentar os resultados, porém, cabe reiterar aqui um esclarecimento importante: embora na proposta a adoção de uma regra diferenciada mais dura para a administração pública seja um componente fundamental para viabilizar a aceitação, por parte da sociedade, de mudanças relevantes nas condições de aposentadoria, esse efeito não é simulado no trabalho, que se concentra no impacto de diferentes tipos de reforma sobre as contas do INSS. Portanto, a despesa com pessoal é a mesma em todos os cenários, embora na prática, no caso da adoção de uma reforma previdenciária, ela passe a sofrer também o impacto da mudança de regras.

Tabela 15A. INSS/Loas: Taxas de variação no número de benefícios emitidos, sem reforma em 2019 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aposentadorias	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,3	3,3
Idade	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6
Invalidez	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8
TC	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9
Pensões	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Outros	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Total	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8

Fonte: Elaboração própria.

Nota: TC = tempo de contribuição.

Tabela 15B. INSS/Loas: Taxas de variação no número de benefícios emitidos, com PEC de 2016 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aposentadorias	3,8	3,7	1,9	3,4	3,3	1,9	3,0	2,8	1,8
Idade	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6
Invalidez	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8
TC	3,5	3,4	(2,7)	2,4	2,0	(2,8)	1,5	1,0	(3,0)
Pensões	1,8	1,8	(0,4)	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Outros	2,6	2,6	2,6	2,5	0,3	2,4	(0,1)	2,3	(0,5)
Total	3,1	3,1	1,5	2,6	2,1	1,7	1,9	2,2	1,1

Fonte: Elaboração própria.

Nota: TC = tempo de contribuição.

Tabela 15C. INSS/Loas: Taxas de variação no número de benefícios emitidos, com substitutivo de 2017 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aposentadorias	3,8	3,7	1,9	2,9	2,9	3,0	2,2	2,9	2,8
Idade	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6
Invalidez	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8
TC	3,5	3,4	(2,6)	0,7	0,7	1,1	(1,5)	1,3	1,1
Pensões	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Outros	2,6	2,6	2,6	2,5	0,3	2,4	(0,1)	2,3	(0,5)
Total	3,1	3,1	2,0	2,6	2,2	2,6	1,7	2,6	2,0

Fonte: Elaboração própria.
Nota: TC = tempo de contribuição.

Tabela 15D. INSS/Loas: Taxas de variação no número de benefícios emitidos, com nova proposta em 2019 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aposentadorias	3,8	3,7	1,3	2,2	1,0	2,2	1,0	2,5	0,9
Idade	4,1	4,1	2,9	4,0	1,7	4,0	1,5	3,9	1,2
Invalidez	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8
TC	3,5	3,4	(2,7)	(1,7)	(1,7)	(2,1)	(1,3)	(1,0)	(1,2)
Pensões	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Outros	2,6	2,6	2,6	2,5	0,3	2,4	(0,1)	2,3	(0,5)
Total	3,1	3,1	1,6	2,2	1,0	2,1	1,0	2,3	0,8

Fonte: Elaboração própria.
Nota: TC = tempo de contribuição.

Tabela 16A. INSS/Loas: Taxas de variação real do gasto do INSS/Loas, sem reforma em 2019 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aposentadorias	2,9	4,9	4,2	4,1	4,0	4,0	3,9	3,8	3,7
Idade	2,9	5,4	4,5	4,4	4,4	4,3	4,3	4,2	4,1
Invalidez	2,6	4,7	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5
TC	3,1	4,6	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5
Pensões	2,3	4,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5
Outros	1,5	3,9	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,7
Total	2,6	4,6	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,5

Fonte: Elaboração própria.
Nota: TC = tempo de contribuição.

Tabela 16B. INSS/Loas: Taxas de variação real do gasto do INSS/Loas, com PEC de 2016 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aposentadorias	2,9	4,9	1,2	3,6	3,4	1,1	3,1	2,8	1,0
Idade	2,9	5,4	3,8	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6
Invalidez	2,6	4,7	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5
TC	3,1	4,6	(2,0)	3,2	2,8	(2,4)	2,1	1,5	(2,8)
Pensões	2,3	4,3	1,2	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
Outros	1,5	3,9	3,0	2,9	1,0	2,8	0,7	2,7	0,3
Total	2,6	4,6	1,4	3,1	2,7	1,5	2,4	2,5	1,1

Fonte: Elaboração própria.

Nota: TC = tempo de contribuição.

Tabela 16C. INSS/Loas: Taxas de variação real do gasto do INSS/Loas, com substitutivo de 2017 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aposentadorias	2,9	4,9	1,1	2,8	2,7	2,9	1,7	2,9	2,7
Idade	2,9	5,4	3,7	3,7	3,7	3,7	3,6	3,5	3,5
Invalidez	2,6	4,7	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5
TC	3,1	4,6	(2,0)	1,5	1,4	1,8	(1,0)	1,9	1,6
Pensões	2,3	4,3	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7
Outros	1,5	3,9	3,0	2,9	1,0	2,8	0,7	2,7	0,3
Total	2,6	4,6	1,8	2,8	2,5	2,9	1,8	2,8	2,4

Fonte: Elaboração própria.

Nota: TC = tempo de contribuição.

Tabela 16D. INSS/Loas: Taxas de variação real do gasto do INSS/Loas, com nova proposta em 2019 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aposentadorias	2,9	4,9	0,7	1,7	0,9	1,5	0,9	2,0	0,8
Idade	2,9	5,4	2,6	3,8	1,7	3,7	1,5	3,6	1,3
Invalidez	2,6	4,7	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5
TC	3,1	4,6	(2,0)	(1,0)	(1,1)	(1,5)	(0,8)	(0,5)	(0,9)
Pensões	2,3	4,3	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7
Outros	1,5	3,9	3,0	2,9	1,0	2,8	0,7	2,7	0,3
Total	2,6	4,6	1,6	2,2	1,4	2,0	1,4	2,3	1,3

Fonte: Elaboração própria.

Nota: TC = tempo de contribuição.

Tabela 17A. Despesa do Governo Central, em R\$ bilhões constantes de 2018, sem reforma em 2019

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	303	310	303	297	293	290	290	293	295
Saúde/Educ./Fundeb	148	148	148	148	148	148	148	148	148
INSS/Loas	649	679	705	732	760	788	817	846	876
Outros	250	213	208	200	179	154	125	93	60
Total	1.350	1.350	1.364	1.377	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 17B. Despesa do Governo Central, em R\$ bilhões constantes de 2018, com PEC de 2016

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	303	310	303	297	293	290	290	293	295
Saúde/Educ./Fundeb	148	148	148	148	148	148	148	148	148
INSS/Loas	649	679	688	710	729	740	758	777	785
Outros	250	213	224	223	210	202	184	162	151
Total	1.350	1.350	1.364	1.377	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 17C. Despesa do Governo Central, em R\$ bilhões constantes de 2018, com substitutivo de 2017

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	303	310	303	297	293	290	290	293	295
Saúde/Educ./Fundeb	148	148	148	148	148	148	148	148	148
INSS/Loas	649	679	691	711	729	749	763	785	803
Outros	250	213	221	221	210	192	179	154	133
Total	1.350	1.350	1.364	1.377	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 17D. Despesa do Governo Central, em R\$ bilhões constantes de 2018, com nova proposta em 2019

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	303	310	303	297	293	290	290	293	295
Saúde/Educ./Fundeb	148	148	148	148	148	148	148	148	148
INSS/Loas	649	679	690	704	714	729	739	756	766
Outros	250	213	223	228	225	213	203	183	170
Total	1.350	1.350	1.364	1.377	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 18A. Taxa de variação real da despesa do Governo Central, sem reforma em 2019 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	3,1	2,4	(2,4)	(1,9)	(1,4)	(1,0)	0,0	1,0	1,0
Saúde/Educ./Fundeb	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INSS/Loas	2,6	4,6	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,5
Outros	0,1	(14,9)	(2,5)	(3,6)	(10,5)	(14,2)	(18,8)	(25,8)	(35,5)
Total	2,0	0,0	1,0	1,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 18B. Taxa de variação real da despesa do Governo Central, com PEC de 2016 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	3,1	2,4	(2,4)	(1,9)	(1,4)	(1,0)	0,0	1,0	1,0
Saúde/Educ./Fundeb	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INSS/Loas	2,6	4,6	1,4	3,1	2,7	1,5	2,4	2,5	1,1
Outros	0,1	(14,9)	5,3	(0,8)	(5,5)	(4,0)	(8,9)	(11,8)	(6,9)
Total	2,0	0,0	1,0	1,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 18C. Taxa de variação real da despesa do Governo Central, com substitutivo de 2017 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	3,1	2,4	(2,4)	(1,9)	(1,4)	(1,0)	0,0	1,0	1,0
Saúde/Educ./Fundeb	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INSS/Loas	2,6	4,6	1,8	2,8	2,5	2,9	1,8	2,8	2,4
Outros	0,1	(14,9)	4,0	0,0	(5,1)	(8,6)	(7,1)	(13,6)	(14,0)
Total	2,0	0,0	1,0	1,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 18D. Taxa de variação real da despesa do Governo Central, com nova proposta em 2019 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	3,1	2,4	(2,4)	(1,9)	(1,4)	(1,0)	0,0	1,0	1,0
Saúde/Educ./Fundeb	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INSS/Loas	2,6	4,6	1,6	2,2	1,4	2,0	1,4	2,3	1,3
Outros	0,1	(14,9)	4,8	2,1	(1,4)	(5,2)	(4,8)	(9,7)	(6,9)
Total	2,0	0,0	1,0	1,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 19A. Índice de despesa do Governo Central, sem reforma em 2019 (2018 = 100)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	100	102	100	98	97	96	96	97	98
Saúde/Educ./Fundeb	100	100	100	100	100	100	100	100	100
INSS/Loas	100	105	109	113	117	121	126	130	135
Outros	100	85	83	80	72	61	50	37	24
Total	100	100	101	102	102	102	102	102	102

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 19B. Índice de despesa do Governo Central, com PEC de 2016 (2018 = 100)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	100	102	100	98	97	96	96	97	98
Saúde/Educ./Fundeb	100	100	100	100	100	100	100	100	100
INSS/Loas	100	105	106	109	112	114	117	120	121
Outros	100	85	90	89	84	81	74	65	60
Total	100	100	101	102	102	102	102	102	102

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 19C. Índice de despesa do Governo Central, com substitutivo de 2017 (2018 = 100)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	100	102	100	98	97	96	96	97	98
Saúde/Educ./Fundeb	100	100	100	100	100	100	100	100	100
INSS/Loas	100	105	107	110	112	116	118	121	124
Outros	100	85	88	88	84	77	71	62	53
Total	100	100	101	102	102	102	102	102	102

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 19D. Índice de despesa do Governo Central, com nova proposta em 2019 (2018 = 100)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	100	102	100	98	97	96	96	97	98
Saúde/Educ./Fundeb	100	100	100	100	100	100	100	100	100
INSS/Loas	100	105	106	109	110	112	114	117	118
Outros	100	85	89	91	90	85	81	73	68
Total	100	100	101	102	102	102	102	102	102

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 20A. Composição da despesa do Governo Central, sem reforma em 2019 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	22,4	23,0	22,2	21,6	21,2	21,0	21,0	21,2	21,4
Saúde/Educ./Fundeb	11,0	11,0	10,9	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
INSS/Loas	48,1	50,3	51,7	53,2	55,1	57,1	59,2	61,3	63,5
Outros	18,5	15,8	15,2	14,5	13,0	11,1	9,0	6,7	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 20B. Composição da despesa do Governo Central, com PEC de 2016 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	22,4	23,0	22,2	21,6	21,2	21,0	21,0	21,2	21,4
Saúde/Educ./Fundeb	11,0	11,0	10,9	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
INSS/Loas	48,1	50,3	50,5	51,5	52,8	53,6	54,9	56,3	56,9
Outros	18,5	15,8	16,4	16,2	15,2	14,6	13,3	11,8	10,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 20C. Composição da despesa do Governo Central, com substitutivo de 2017 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	22,4	23,0	22,2	21,6	21,2	21,0	21,0	21,2	21,4
Saúde/Educ./Fundeb	11,0	11,0	10,9	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
INSS/Loas	48,1	50,3	50,7	51,6	52,8	54,3	55,3	56,9	58,2
Outros	18,5	15,8	16,2	16,1	15,2	13,9	12,9	11,2	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 20D. Composição da despesa do Governo Central, com nova proposta em 2019 (%)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	22,4	23,0	22,2	21,6	21,2	21,0	21,0	21,2	21,4
Saúde/Educ./Fundeb	11,0	11,0	10,9	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
INSS/Loas	48,1	50,3	50,6	51,2	51,8	52,8	53,6	54,8	55,5
Outros	18,5	15,8	16,4	16,5	16,3	15,4	14,7	13,3	12,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 21A. Composição da despesa do Governo Central, sem reforma em 2019 (% do PIB)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	4,4	4,4	4,1	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,5
Saúde/Educ./Fundeb	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
INSS/Loas	9,3	9,5	9,7	9,8	9,9	10,0	10,1	10,2	10,3
Outros	3,6	3,0	2,8	2,7	2,3	2,0	1,5	1,1	0,7
Total	19,4	19,0	18,7	18,4	18,0	17,5	17,1	16,7	16,3

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 21B. Composição da despesa do Governo Central, com PEC de 2016 (% do PIB)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	4,4	4,4	4,1	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,5
Saúde/Educ./Fundeb	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
INSS/Loas	9,3	9,5	9,4	9,5	9,5	9,4	9,4	9,4	9,3
Outros	3,6	3,0	3,1	3,0	2,7	2,6	2,3	2,0	1,8
Total	19,4	19,0	18,7	18,4	18,0	17,5	17,1	16,7	16,3

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 21C. Composição da despesa do Governo Central, com substitutivo de 2017 (% do PIB)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	4,4	4,4	4,1	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,5
Saúde/Educ./Fundeb	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
INSS/Loas	9,3	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5
Outros	3,6	3,0	3,0	3,0	2,7	2,4	2,2	1,9	1,6
Total	19,4	19,0	18,7	18,4	18,0	17,5	17,1	16,7	16,3

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 21D. Composição da despesa do Governo Central, com nova proposta em 2019 (% do PIB)

Composição	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	4,4	4,4	4,1	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,5
Saúde/Educ./Fundeb	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
INSS/Loas	9,3	9,5	9,4	9,4	9,3	9,3	9,2	9,1	9,0
Outros	3,6	3,0	3,1	3,0	2,9	2,7	2,5	2,2	2,0
Total	19,4	19,0	18,7	18,4	18,0	17,5	17,1	16,7	16,3

Fonte: Elaboração própria.

Uma síntese das principais diferenças aparece na Tabela 22. No cenário sem reformas, há um crescimento forte das aposentadorias que se traduz em um incremento médio real do gasto com INSS/Loas entre o ano de 2019 – cujos resultados são os mesmos nos quatro cenários – e 2026 de 3,7% a.a., acarretando uma necessidade de redução dramática das outras despesas, para poder obedecer à regra do teto do gasto. No cenário da aprovação da PEC de 2016, a ligeira queda absoluta do número de aposentadorias por tempo de contribuição que ela propiciaria permitiria ter uma trajetória menos rigorosa das “outras despesas”. Já com a aprovação do substitutivo, teríamos uma situação algo parecida com a da PEC, embora com um nível menor das outras despesas. Finalmente, com a aprovação de uma reforma nos moldes propostos por nós, há um espaço fiscal maior, e as outras despesas teriam o melhor desempenho entre os casos considerados, nos sete anos de 2020 a 2026.

Tabela 22. Síntese dos principais resultados – Crescimento médio anual nos sete anos de 2020 a 2026 (%)

Variável	Sem reforma	PEC 2016	Substitutivo	Nova proposta
Crescimento físico				
Aposentadorias por idade	3,9	3,9	3,9	2,7
Aposentadorias por TC	3,1	(0,2)	0,1	(1,7)
Total benefícios	2,9	1,9	2,2	1,6
Crescimento real do gasto				
INSS/Loas	3,7	2,1	2,4	1,7
Outros*	(16,6)	(4,8)	(6,5)	(3,1)
Índice “Outros” em 2026, com 2019 = 100*	28	71	62	80

Fonte: Elaboração própria (ver tabelas 15A a 19D).

* Exclui pessoal e saúde e educação.

A Tabela 23 apresenta os mesmos resultados das tabelas 17A a 17D, na forma de somatório dos valores dos sete anos de 2020 a 2026 – dado que em 2019 os números seriam os mesmos em todos os cenários – a preços constantes de 2018, para as quatro simulações já explicadas. Os valores diferem bastante dos que tinham sido comentados por ocasião do debate público sobre o tema em 2017 por duas razões. A primeira razão é que, naquela ocasião, ao calcular os efeitos do cenário “com” e “sem” reforma, levava-se em conta uma extensão maior de tempo, ao passo que aqui estamos trabalhando com fluxos restritos a um intervalo de sete anos. A segunda razão diz respeito aos impactos da desvinculação de alguns benefícios do salário mínimo na PEC original, que desaparecem nas nossas simulações, quando consideramos que o salário mínimo segue o INPC em todos os cenários. Assim, o ganho nesse período em relação à trajetória sem reformas seria de R\$ 338 bilhões na proposta da PEC original, de R\$ 293 bilhões com o substitutivo e de R\$ 426 bilhões de acordo com a nova proposta aqui apresentada.

Tabela 23. Comparação da despesa do INSS nos diferentes cenários (R\$ bilhões constantes de 2018)

Cenário	Despesa acumulada em sete anos: 2020-2026
Sem reforma	5.524
Com PEC de 2016	5.186
Com substitutivo de 2017	5.231
Com nova proposta	5.098

Fonte: Elaboração própria (ver tabelas 17A a 17D).

Cabe agora analisar a viabilidade do cenário D, na presença de uma reforma previdenciária como a preconizada neste trabalho. Nesse sentido, a chave é entender o que ocorre com a variável “outros gastos” na Tabela 17D. Nessa simulação, a preços de 2018, esse item cai de R\$ 213 bilhões em 2019 para R\$ 170 bilhões em 2026.³⁷ A queda, mesmo no cenário com a reforma, chama a atenção. Observe-se, porém, que uma composição realista dessa despesa prevista para 2019, em bilhões de reais de 2018, é apresentada na Tabela 24.

Tabela 24. Composição “outras despesas” em 2019 a preços de 2018 (R\$ bilhões)

Composição	R\$ bilhões
Abono salarial	16
Compensações do RGPS	10
Complementação do FGTS	5
Lei Kandir	4
Subsídios, subvenções e Proagro	17
Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	5
Seguro-desemprego	40
Demais	116
Total	213

Fonte: Elaboração própria (previsão dos autores).

³⁷ Não há como deixar de citar que logo haveria uma queda importante da rubrica em 2019, mas esse é um cenário com o qual o novo governo já se defrontará em janeiro, se o orçamento para o ano tiver sido aprovado até dezembro de 2018.

Os quatro primeiros itens – abono salarial, compensações do Regime Geral da Previdência Social, complementação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Lei Kandir – são componentes de gasto que, seja por ações já em curso – caso do FGTS, por exemplo –, seja por possíveis reformas futuras – como no do pagamento do abono salarial –, poderiam ser eliminados inteiramente até 2026, sendo que eles somam R\$ 35 bilhões na estimativa para 2019. Além disso, o componente de subsídios somado com o Fies – R\$ 22 bilhões na Tabela 24 – poderia ser reduzido em torno da metade nesse mesmo período de sete anos. Finalmente, em um contexto de recuperação da economia, é razoável considerar que o gasto com seguro-desemprego poderia diminuir 25% em sete anos, em um cenário de redução do desemprego. Observe-se então que, embora na Tabela 17D a despesa total diminua de R\$ 213 bilhões para R\$ 170 bilhões entre 2019 e 2026, a preços de 2018, só os itens citados poderiam ensejar uma redução de R\$ $(35 + 11 + 10) = 56$ bilhões. Nesse caso, os itens que não esses – ou seja, a parcela “demais” da Tabela 24 – poderiam aumentar, sempre a preços de 2018, de R\$ 116 bilhões em 2019 para R\$ 129 bilhões em 2026, representando um incremento anual de 1,5% a.a. Isso porque, incluindo a hipótese de R\$ 11 bilhões de subsídios mais Fies e de R\$ 30 bilhões do seguro-desemprego, comporiam o total da rubrica dos R\$ 170 bilhões previstos para 2026. É um cenário que exigiria um grande investimento em reformas econômicas e fiscais, mas que é plausível, à luz dos números apresentados.

7. Conclusões

No último parágrafo do seu prefácio ao livro de Paulo Tafner e Fabio Giambiagi (2010) sobre as tendências demográficas do país, o posteriormente ministro da Fazenda Joaquim Levy, escrevendo em 2010, quando o país estava na iminência da Copa do Mundo e se comemoravam os quarenta anos da conquista do tricampeonato de futebol no México, despediu-se com as seguintes palavras: “Para os que acham que nos prepararmos para 2050 é um exercício de futurologia distante, basta lembrar que a distância até lá é a mesma que existe entre hoje e 1970”.

Se tomarmos como base de referência a situação de vinte anos atrás, em 1998, com os dados computados a preços de 2018 usando o deflator do PIB, a soma da despesa do INSS com a da Loas naquele ano foi de R\$ 237 bilhões. Em 2018, os problemas e desafios continuam os mesmos – mas essa despesa conjunta será de R\$ 649 bilhões. Em vinte anos, esse crescimento real terá sido de 5,2% a.a., em média.

A incapacidade nacional de encarar a solução dos problemas no *timing* adequado – e certa tendência protelatória do país – explica como chegamos a essa situação. Ainda no fim de 2017, quando se discutia o que fazer com a proposta de reforma previdenciária que o governo tentava sem sucesso aprovar, era comum ouvir nos corredores do Congresso que “o momento não é propício para tratar

matéria ácida”. Foi justamente pelo receio de enfrentar “matéria ácida” que, a preços de 2017 e usando o deflator do PIB, a despesa dos ministérios mais ligados às atividades de natureza social teve a seguinte trajetória entre os anos de 2014 e 2017: Ministério da Saúde: de R\$ 102 bilhões para R\$ 97 bilhões; Ministério da Educação: de R\$ 44 bilhões para R\$ 33 bilhões; e Ministério do Desenvolvimento Social: de R\$ 38 bilhões para R\$ 35 bilhões.

A convivência entre a inércia previdenciária e a vigência da regra do teto se deu recentemente por causa de um achatamento das demais despesas, do qual o exemplo citado anteriormente, dos três ministérios sociais, é o caso mais eloquente. Não por acaso, o trinômio saúde-educação-segurança figura na liderança de qualquer pesquisa acerca das três principais preocupações do brasileiro no ano eleitoral em que nos encontramos.

A última linha da Tabela 22, combinada com a Tabela 24, sintetiza, de certa forma, a essência da contribuição que, com este artigo, pretendemos dar para o debate. A primeira coluna, que indica que, no cenário sem reforma, as outras despesas teriam que cair nada menos que 72% entre 2019 e 2026, mostra na prática a impossibilidade de obedecer à norma do teto se não aprovarmos uma reforma previdenciária de certa importância: é impossível rubricas importantes de despesa terem uma queda dessa magnitude. Consequentemente, nesse caso, o teto será desrespeitado.

As diversas alternativas de reforma previdenciária mostram realidades diferentes, em função de desenhos dessa reforma com maior ou menor grau de severidade. O importante, na situação em que o país se encontra, é que todos sejam conscientes de que:

- mudar as regras futuras de concessão de benefícios será inevitável, cedo ou tarde; e
- quanto menos intensa for essa mudança de regras, maior terá que ser o arrocho das demais despesas para que o teto possa ser honrado.

Que obedecer ao teto é possível, é algo que os números do artigo tendem a provar, especialmente no próximo governo. No cenário em que se aprova uma reforma como a que estamos propondo, afinal de contas, entre 2019 e 2026, à luz da Tabela 24 e dos comentários feitos acerca dela, um conjunto de outras despesas – descontadas as que seriam eliminadas ou reduzidas sem prejuízo da qualidade da gestão pública – poderia ter um aumento real acumulado da ordem de 10%. Isso se daria em um contexto de mudanças previdenciárias paramétricas que dificilmente poderiam ser acusadas de draconianas. Nesse contexto, a melhora gradual e constante da situação fiscal permitiria ter um quadro de taxas de juros baixas durante os próximos anos e a vigência de um ambiente favorável ao crescimento econômico e à redução da taxa de desemprego.

O objetivo do exercício feito aqui foi o de oferecer subsídios para o debate acerca da reforma previdenciária, com vistas às definições que o país terá que encarar em 2019 e à luz da situação fiscal que o novo governo encontrará ao assumir. As várias tabelas que registram os resultados dos diversos cenários destinam-se a atender a esse propósito. Em face dos números apresentados, quem vencer as eleições e assumir a condução do país em 2019 terá elementos para fazer as suas escolhas e apontar os caminhos a seguir. Esperamos que o objetivo do texto tenha sido alcançado.

Referências

- ACOSTA-ORMAECHEA, S.; ESPINOSA-VEGA, M.; WACHS, D. *Demographic changes in Latin America – The good, the bad and...* Fundo Monetário Internacional, 2017. (IMF Working Paper, WP/17/94).
- AFONSO, L. *et al.* O salário mínimo como instrumento de combate à pobreza: estariam esgotados seus efeitos? *Revista Economia Aplicada*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 559-593, out.-dez., 2011.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais*, out. 2016.
- CAETANO, M. *Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios*. Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2.195).
- CAETANO, M. (org.). *Previdência social no Brasil: debates e desafios*. Brasília, Ipea, 2008.
- CAMARANO, A. (org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro, Ipea, 2004.
- COSTANZI, R. *et al.* Reforma da previdência social. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desafios da nação*, 2018, cap. 20.
- FRANCISCO, D. *A previdência social no Brasil: 1923-2009 – Uma visão econômica*. Porto Alegre: AGE, 2009.
- GIAMBIAGI, F.; AFONSO, L. Previdência do setor público e o INSS: a fotografia e o filme. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (orgs.). *Reforma da previdência – a visita da velha senhora*. Brasília: Gestão Pública, p. 109-132, 2015, cap. 6.
- HOLLAND, M.; MÁLAGA, T. *Previdência social no Brasil: propostas para uma reforma de longo prazo*. 2018. Mimeo.

ITAÚ BBA. *Reforma da previdência: regras de transição alternativas. Macro Visão*, 6 abr. 2017.

NERY, P. F. *Reforma da previdência: uma introdução em perguntas e respostas*. Brasília, Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2016. (Textos para Discussão, n. 219).

OGUNDAIRO, B.; RODRIGUES, M. Previdência e taxa de juros no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 70, n. 3, p. 357-374, jul.-set., 2016.

OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K. Perspectivas da seguridade social. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Perspectivas da economia brasileira – 1989, 1989*, cap. 18.

OECD – ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO. *Reforms for an ageing society*. Paris, 2000.

ROCHA, R.; CAETANO, M. *O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada*. Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.331).

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (orgs.). *Reforma da previdência – A visita da velha senhora*. Brasília, Gestão Pública, 2015.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. *Demografia – a ameaça invisível*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

_____. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

Sites consultados

BCB – Banco Central do Brasil – www.bcb.gov.br

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – www.ibge.gov.br

Previdência Social – www.previdencia.gov.br

STN – Secretaria do Tesouro Nacional – www.tesouro.fazenda.gov.br

Coordenação Editorial
Gerência de Editoração e Memória
do BNDES

Projeto Gráfico
Fernanda Costa e Silva

Produção Editorial
Expressão Editorial

Editoração Eletrônica
Expressão Editorial

Editado pelo
Departamento de Comunicação
Outubro de 2018



www.bndes.gov.br